

UNITED STATES DISTRICT COURT  
EASTERN DISTRICT OF NEW YORK

THE EUROPEAN COMMUNITY,

Plaintiff,

v.

PHILIP MORRIS COMPANIES INC., *et al.*,

Defendants.

00 Civ. 6617 (NGG)

DEPARTMENT OF AMAZONAS, *et al.*,

Plaintiffs,

v.

PHILIP MORRIS COMPANIES INC., *et al.*,

Defendants.

00 Civ. 2881 (NGG)  
00 Civ. 4530 (NGG)  
00 Civ. 3857 (NGG)  
(Consolidated)

**DECLARATION OF ALFREDO LEWIN FIGUEROA**

I, Alfredo Lewin Figueroa, make this declaration pursuant to 28 U.S.C. § 1746. I hereby state as follows:

1. I am an expert in Colombian tax law. My expertise is based on my studies and work in this field since 1975. I received my legal education from 1969 to 1974 at the Universidad De Los Andes in Bogotá. I then went to the United States on a Fulbright/AID/Ford Foundation scholarship and attended Georgetown University Law School and Harvard University Law School. I received a masters of law degree in 1975 through the international tax program at Harvard. Currently and since 1979, I have practiced tax law in Bogota. My practice focuses on providing legal advice and

representation to domestic and foreign companies on matters of Colombian tax law, foreign investment and exchange law and corporate law. During my career, I have served in the Ministry of Public Finance as a lawyer in the General Office of National Taxes (1975-76); as Tax Director for the Bogota Special District and General Secretary of Bogota's Mayor's Office (1976-78); as a tax manager at Arthur Young & Company (1978-79); as a Member of the Commission on Tax Reform (1986); as Associate Justice at the Honorable Council of State (1991-96); as Dean of the Law School of Universidad De Los Andes (1994-96); and as a consultant to the International Development Bank (1999). In addition, I have participated in many academic and professional business and tax associations, including serving as President of the Colombian Institute of Tax Law, as President of the International Fiscal Association, Colombian Chapter (academic group working on taxation issues), and as a member of the Council of Directors of Universidad de Los Andes. I have written several articles on tax issues, including Treaties to Avoid International Double Taxation as a Tool for Stability (Universidad de los Andes Law Review, Oct. 2000); Chapter of International Tax Law (tax law book published by Colombian Institute of Tax Law, 1991 & 1999); Tax Treatment of Foreign Investments and International Agreements (Tax Law Review, 1993); Tax Code and Foreign Investment Rules in Colombia (Translation, 1990); The Industry and Commerce Tax (Memories of Congress on Taxation, 1981). I am fluent in Spanish, English and French.

#### Limited Authority of Departments

2. The Colombian Constitution provides for a unitary republican government presided over by an elected President. Const., Art. 1, 115 (*see* Ex. 1 to Memorandum). According to the Constitution, the President is "the Chief of State, head of government,

and supreme administrative authority." Const., Art. 115. Colombia has 32 Departments and the Capital District. The Departments are administered by Departmental Governors and Departmental Assemblies. Certain authority is delegated to the Departments by the President, under the authority of the Constitution or the Colombian Congress. Const., Art. 211. Other Departmental authority is derived directly from the Constitution. *See, e.g.*, Const., Art. 287. Colombia is not a federation of sovereign states like the United States. Rather, the Departments of Colombia derive authority solely from the national Constitution and are not authorized to act except by delegation of authority by the Constitution. Const., Art. 1. Although the Constitution provides autonomy to the Departments over certain local matters, this autonomy must be exercised within the framework of the Constitution and the National Law. Const., Arts. 1, 287, 298.

#### Customs Duties on Imported Goods

3. Colombian national law imposes customs duties on goods valued at over \$5,000 U.S.D. imported into Colombia. When goods arrive at a port of entry into Colombia, the importer must complete an Andean Declaration of Value ("DAV"), which describes the goods and states their value. The customs duties are then based on the value of the goods imported. Customs duties are determined and collected by the Colombia National Tax Bureau ("DIAN"), which is a national administrative entity accountable to the Ministry of Public Finance and ultimately to the President.

4. The Departments have no role in the establishment, collection or enforcement of customs duties, nor do they receive any revenue from these taxes.

5. The valuation of imported goods, which serves as the basis for calculating the customs duty, is a national issue, governed by national law and by international

treaties entered into by the Republic of Colombia. The following laws govern the valuation of imported goods: GATT Agreement of Value of 1994 (international agreement); Decisions 378 and 379 of the Agreement of Cartagena (Andean Pact -regional agreement); and Presidential Decree of 2685 of 1999. For imported cigarettes, the value is equivalent to the price paid or to be paid by the importer (as shown on an invoice) plus certain adjustments provided in Article 8 of the GATT Agreement.

6. DIAN has the exclusive right to dispute the declared value of imported goods. Presidential Decree 2685 of 1999 (Ex. A attached hereto). Individual Departments have no authority to challenge the valuation of imported goods and may challenge only issues such as the declared number of cigarettes, the calculation of the tax, and the accrual date of the tax. DIAN must follow the specific procedures identified in the law for valuation disputes, as set forth below:

- DIAN must notify the importer of the disputed valuation through a "Special Customs Requirement" form, which states the proposed changes in valuation as well as any penalties and the bases for such changes and penalties; the importer must respond within 15 days.
- After considering the importer's response, DIAN has 30 days to decide whether to issue an Official Liquidation of Value Review in which it determines the correct valuation and assesses additional customs duties and penalties.
- The Importer can seek reconsideration of the Official Liquidation before DIAN; if DIAN confirms its original Official Liquidation, the importer can seek review by the national Colombian administrative courts

#### Excise Tax on Imported Cigarettes

7. The National Law also imposes an excise tax on cigarettes and other imported consumer products. Colom. Law 223 of 1995, Ch. IX (*see Ex. 2 to Memorandum*). The excise tax was enacted by the national Congress and imposes a tax (55% tax rate) based on the declared value of the cigarettes for customs duty purposes.

*Id.* As stated above, DIAN has the exclusive right to dispute that declared value; the Departments have no right to do so.

8. When imported cigarettes come into Colombia, the importer is required to complete an excise tax declaration form – in addition to the DAV form for customs duties – issued by the Treasury, under the authority of Colombia's Ministry of Finance. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 213; Colom. Decree 2141, Art. 6, 7 (Ex. B attached hereto). The importer then pays the excise tax at the point of entry into the country. The tax is imposed on the importer only; neither a foreign manufacturer nor a foreign distributor is liable for excise taxes on cigarettes. Furthermore, neither the manufacturer nor the distributor could be held liable in a proceeding before the Colombian courts to collect unpaid taxes as Colombian civil law does not recognize liability under an aiding and abetting or conspiracy theory.

9. Excise taxes paid by the importer go into a special tax fund, the *Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros* (the "Fondo-Cuenta"), established by the Colombian Congress. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 213; Colom. Decree 1640 of 1996, Art. 10 (see Ex. 3 to Memorandum). Funds in the Fondo-Cuenta are administered by the National Federation of Departments and are designated as an account of the budget of the National Governors' Association. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 224. The Fondo-Cuenta is subject to the general accounting rules of Colombia and to oversight by the General Controller of the Republic of Colombia.

10. Funds are distributed monthly to the local Departments based on the number of cigarettes that enter into their territories, according to procedures set out in Colombian law. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 217; Colom. Decree 1640 of

1996, Art. 5. As I understand this lawsuit, the Departments seek to collect these excise taxes on cigarettes allegedly smuggled into their territories.

The Excise Tax on Cigarettes is a National Tax

11. According to the Colombian Constitution, there are three main administrative levels of government: the Nation, the Departments and the Municipalities. Const., Art. 286. Departments and Municipalities cannot establish a tax in their jurisdictions unless a prior national law enacted by Congress authorizes such a tax or provides the main elements of the tax (*e.g.*, taxpayers, taxable base, tax rate, etc.). Where a national law provides the main elements of the tax, the Departments and Municipalities have no authority to modify such elements because, according to the Constitution, modifications must be made by Congress. This is the case with the excise tax on imported cigarettes. The Departments and other local governments are prohibited from enacting or imposing their own taxes on the importation, production, distribution or sale of tobacco products. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 214. The only exception provided is that Municipalities – not Departments – are authorized to impose an industry and commerce tax, based on gross income, on the development of domestic industrial, commercial or service activities within the jurisdiction of the Municipalities. Colom. Law 223 of 1995, Ch. X, Art. 214.

12. Classification of a tax as a National tax or a Departmental tax depends on several factors, including the language of the law itself, presidential decrees and regulations, legislative history, the participants in the enactment process, and the government entity authorized to change the law. In a recent case, the Constitutional Court, the highest court in Colombia, set out the factors for determining whether a tax is

national or departmental. Although the case did not involve excise taxes, its holding would apply to any similar controversy over excise taxes. The Court established three criteria to be used to determine the level of a tax: (1) whether the law specifies the tax as national or local; (2) whether national or local entities participated in enacting the tax law and issuing regulations related to the law; and (3) whether other considerations indicate the national or local character of the tax, such as who collects the tax revenues and the budget to which the revenues are assigned. The Court further instructed that if analysis under the criteria produce contradictory conclusions, the second criterion – that is, whether national or local entities enacted the law – should control. Constitutional Court, Decision C-720 of September 9, 1999 (Ex. C attached hereto).

13. Applying the Constitutional Court's decision to the excise tax on imported cigarettes, the following factors are used to determine the level of the tax: the excise tax law does not classify the tax as national or local; the tax was enacted by the National Congress and regulations under the law are issued by national Presidential decrees, without participation by the Departments; and the revenues are collected by the Fondo-Cuenta and distributed to the Departments. Colom. Law 223 of 1995, Chs. IX, X, XI. Giving controlling weight to the facts that the excise tax was enacted by the national Congress and that the Departments do not have authority to establish the elements of the tax, as directed by the Constitutional Court, I believe the excise tax on imported cigarettes would be considered a national tax.

14. The Colombian tax court, the Honorable Council of State, is the highest judicial authority on tax issues. In three separate cases, the Council concluded that the excise tax on imported cigarettes is a national tax. In the decisions, the court upheld

regulatory decrees issued by the Colombian Government with respect to the excise tax. Specifically, the court decided that that the Colombian Congress had authority to issue regulatory rulings on excise taxes as those taxes were national, and not local. Honorable Council of State, Feb. 2/1978 Process No. 3832 (Ex. D attached hereto); Honorable Council of State, Feb. 10/1972 Process No. 1878 (Ex. E attached hereto); Honorable Council of State, April 1969 Process No. 1069 (text no longer available). To the best of my knowledge, there are no other cases where a different conclusion has been reached.

#### Collection and Enforcement of Excise Tax on Imported Cigarettes

15. When the Fondo-Cuenta has evidence of possible tax evasion or fraud, it must prepare a report to the corresponding Department(s), who shall then investigate the allegation and determine the correct tax and applicable penalties following procedures established in Colombian law. Decree No. 1640 of 1996, Art. 8(d).

16. The Departments have the authority to collect and enforce excise taxes in their jurisdictions, including the excise tax on imported cigarettes, according to specific procedures provided in Colombian law. Departments may audit taxpayers, assess and request payment for excise taxes, and collect such taxes for taxpayers resident within their jurisdiction. Colom. Law 223 of 1995, Art. 221. In their collection and enforcement efforts, however, the Departments may not challenge the Valuation of Imported Cigarettes, which is the exclusive jurisdiction of DIAN. *See* para. 6, supra. Moreover, the law requires that the Departments follow exclusively the specific procedures in the national tax code in order to protect the Constitutional rights of the taxpayers to due process, as summarized below:

- The tax authorities are authorized to inspect taxpayer documents and records and to request information from the taxpayer or any other authority.

- If a tax deficiency is found, the tax authorities must issue a written "Special Requirement" that explains the grounds on which the authorities contest the taxpayer's tax return and indicates the modifications proposed to the return through a future Official Assessment.
- The Special Requirement must be issued, and the taxpayer must be notified, within two years of the date for filing the contested tax return (or within five years if no return was filed).
- The taxpayer has three months to accept the proposed modifications or to file a brief disputing the evidence or legal grounds.
- If the authorities continue to contest the taxpayer's return, they will issue a special assessment. The taxpayer can file a Recourse of Reconsideration against such official assessment. An adverse determination can then be appealed to the tax courts.

17. Under Colombian law for collection and enforcement of excise taxes, each Department should have followed the administrative procedures stated above to collect the allegedly lost excise taxes claimed in this case.

18. As stated above, the Departments have only the authority delegated to them by the Constitution or by the Colombian Congress. There is no law in Colombia that authorizes the Departments to bring suit in the United States' courts or other foreign courts to recover excise taxes. Furthermore, as stated above, there is no law in Colombia that would allow the Departments to bring suit against non-importer foreign manufacturers or distributors. Colombian Law 223 and the national tax code provide the exclusive procedures for the Departments to collect excise taxes, which do not include any legal action outside of Colombia or against foreign entities that are not importers. If the Departments are not authorized by law to collect or enforce excise taxes outside of Colombia or against non-importers, they may not do so. In addition, if this case was brought in its current form before a tax court in Colombia, the court would dismiss it as unauthorized because the Departments did not follow the procedures set out by the law

for collection of excise taxes. To the best of my knowledge, there has never been a case like this where the Departments or any other political unit in Colombia has attempted to use foreign courts to enforce and collect Colombian taxes.

19. Under Colombian law, collection actions are initiated in local administrative tax courts within each Department. There is no procedure that would allow the Departments to file a joint lawsuit for recovery of allegedly unpaid excise taxes to several Departments.

#### Revenue Rule

20. Colombian courts do not have the authority and, therefore, will not adjudicate claims under the tax laws of other countries. Furthermore, the Departmental courts do not have the authority to consider and enforce the tax laws of a neighboring Department.

#### Treaties

21. There are more than 50 treaties in force between the United States and Colombia. (*See Ex. F attached hereto, list of treaties in force*). Of those, only one is a tax treaty. That treaty is an agreement for relief from double taxation for shipping and aviation operations. Colom. Law 04 of 1988; 12 U.S.T. 3141 (Dec. 11, 1961). This treaty has nothing to do with excise taxes on imported cigarettes. There are no other tax treaties, including no treaties for mutual enforcement of tax laws.<sup>1</sup>

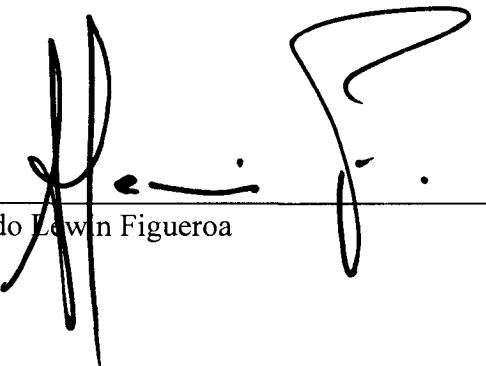
---

<sup>1</sup> An agreement exists between the United States and the Republic of Colombia, created in 1993, whereby the parties agree to exchange information related to the determination of taxes. In Colombia, the agreement would apply to income and complementary taxes, VAT, stamp taxes and movie taxes. In the United States, it would apply to the federal income tax, estate and gift taxes, and consumption taxes, but not to customs duties or excise taxes. The agreement is not in force, however, because the mechanism provided for doing so, an exchange of notes, has not taken place to date.

22. There are no treaties between the United States and the individual Departments of Colombia. Foreign affairs are based on national sovereignty. Under the Colombian Constitution, the President of the Republic of Colombia is the national sovereign and is the appropriate entity to conduct foreign affairs. The Departments have not been granted any authority in this area.

I declare under penalty of perjury under the laws of the United States of America that the foregoing is true and correct.

Executed on January 23, 2001



A handwritten signature consisting of two stylized vertical strokes on the left, a horizontal line with a small dot in the center, and a large, sweeping flourish on the right.

Alfredo Lewin Figueroa

## EXHIBIT A

**DECREE NUMBER 2685 OF 1999**  
(December 28)

by means of which Customs Legislation is modified.

The president of the Republic of Colombia, in exercise of the powers conferred onto him by numeral 25 of article 189 of the Political Constitution, in accord with article 3 of Law 6 of 1971, and article 2 of Law 7 of 1991, having heard the Superior Council of Foreign Trade, and

**CONSIDERING:**

That, the National Government is committed with the policies that permit strengthening the introduction of Colombian economy in international markets, facilitating and making foreign trade operations agile;

That, with the purpose of providing transparency, clearness and certainty to foreign trade users, customs operations must be harmonized and simplified by means of a legislation that integrally compiles and consults the international legislative tendencies;

That, to that effect, and in fulfillment of our Political Charter, in producing this Decree the Framework Laws [*Translator's Note: Framework Laws, or Leyes Marco are those which establish basic precepts, norms and/or principles to which the executive power must adhere in regulating them*] in customs and foreign trade matters, as well as international treaties, were observed; and, comparative legislation and proposals from the private sector were consulted in order to guarantee equilibrium between the strengthening of control measures, customs supervision and control, and the efficient rendering of the service;

That, in accord with the above outline, the modifications to the customs regime are introduced by means of the following provisions,

**DECREES:**

[...]

**TITLE VI**

**CUSTOMS VALUATION**

**Article 237. Definitions for the application of the norms contained in the 1994 GATT Value Agreement and the Cartagena Agreement Commission's Decisions 378 and 379 regarding customs valuation.**

Aside from the definitions established in article 15 of the 1994 GATT Value Agreement and in its Interpretative Note, the expressions utilized throughout this title will have the following meanings:

**AGREEMENT**

The agreement regarding the application of Article VII of the 1994 Customs Tariffs and Commerce General Agreement, also known as the World Trade Organization's Valuation Agreement.

**APPROXIMATE MOMENT**

A period of time not superior to ninety (90) calendar days prior to, or following the date of occurrence of the event taken into consideration.

**MOMENT OF EXPORTATION**

The issuance date of the transportation document.

**MOMENT OF IMPORTATION**

The date of arrival of the merchandise at national customs territory, established in accord with customs norms in force.

**COMMERCIAL LEVEL**

The degree or position occupied by the buyer-importer in national commerce, in accord to whether it is a wholesaler, a retailer, or a user, independently from whom the provider abroad is, and to the quantity bought.

**OFFICIAL PRICE**

The price or value fixed by Customs Administration by means of a resolution, for the purpose of determining the tax base, which will be of compulsory compliance.

**REFERENCE PRICE**

The price established by Customs Administration, when considered as an indicator for controlling, throughout the inspection process, the declared value for identical or similar merchandise. Prices incorporated into the Customs' data bank as a result of a value study, as well as those taken from other specialized sources, will also be considered reference prices.

**GENERALLY ACCEPTED ACCOUNTING PRINCIPLES**

In accordance with the General Interpretative Note of the Agreement, and with Decree 2649 of 1993, or with norms that modify or amend it, are the sum of basic concepts and rules that must be observed in accountancy matters when entering or informing about issues and activities of natural or artificial persons. Based upon them accountancy permits to identify, measure, classify, enter, interpret, analyze, evaluate and inform further to the operations of an economic entity, in a clear, complete and trustworthy manner.

**INASMUCH AS THEY ARE DISTINGUISHABLE**

This concept refers to information or data regarding expenditures, costs, rights, profits or any other concept related with the economic activity; which are known, or which are

indicated separately from the price effectively paid, or to be paid, which appear on the commercial invoice, in the purchase and sale or transportation agreements, or in other commercial papers presented for customs valuation purposes.

#### **CRITERION VALUE**

The Transaction Value, or customs value indicated for the purposes of Article 1.2.b) of the Agreement, which has been previously accepted by customs authorities. It must be utilized for comparison purposes, without it becoming a substitute in any case.

#### **CUSTOMS VALUE OF IMPORTED MERCHANDISE**

The Value of the merchandise for ad valorem customs duties levying purposes; established in conformity with the Agreement's procedures and methods, in concordance with Decision 378 of the Cartagena Agreement Commission, and with this Decree.

#### **SALE**

The contract by means of which property over a thing is transferred in exchange for a sum of money, or for any other means representing the same.

#### **RELATED SALES**

The sales in which a condition or consideration regarding the price, the sale of the merchandise, or both, has been agreed to.

#### **CONSECUTIVE SALES**

The series of sales of the merchandise prior to its importation.

#### **LINKS**

Links between two (2) persons will be understood to exist only when they qualify as such as per any of the cases referred to in numerals 4 and 5 of Article 15 of the Agreement. For the purposes of applying article 14 of Decision 378 of the Cartagena Agreement Commission, spouses or common-law mates, and relatives up to the fourth degree of consanguinity, second degree of affinity, or in the only civil degree, are considered to be linked.

### **Article 238. Andean Value Declaration**

Is a supporting document of the Import Declaration which must contain the technical information regarding the facts and circumstances, in connection with the commercial transaction of the imported merchandise, which have determined the customs value declared as tax base.

### **Article 239. Supporting Documents of the Andean Value Declaration**

Documents that justify or provide evidence for any of the items contained in each one of the boxes which makeup the Andean Value Declaration, will be considered as supporting documents of the said Declaration.

### **Article 240. Andean Value Declaration Form**

The Andean Value Declaration must be done on the official forms that customs authorities determine for that effect, in conformity with the provisions of Andean Decision 379 or, by electronic means when so authorized. Under exceptional circumstances filling in value declarations in non-official forms or, by means of authorized forms, may be authorized.

#### **Article 241. Obligation to fill in the Andean Value Declaration.**

When the total FOB value declared in the Import Declaration, and contained in the invoice or contract, is equal or superior to five thousand Dollars of the United States of America (US\$5,000) the declaring party is obliged to fill in and sign an Andean Value Declaration form per invoice.

The importer is directly responsible for the veracity, exactness, and integrity of the information contained in the Andean Value Declaration; as well as for the documents annexed thereto, and that are necessary for the determination of the customs value of the merchandise.

The obligation to fill in the Andean Value Declaration must always be fulfilled in cases of fractionated or multiple shipments, or fractionated values remitted by one same provider to one same addressee which added equal or exceed five thousand Dollars of the United States of America (US\$5,000).

Even though if the obligation to fill in the Andean Value Declaration does not exist, the corresponding customs value must be provided in the Import Declaration, and the manner in which it was determined must be evidenced.

#### **Article 242. Merchandise produced in Industrial Duty-Free Goods and Services Zones.**

For merchandise produced in Industrial Duty-Free Goods and Services Zones the obligation to fill in the Andean Value Declaration, at the time of presentation and acceptance of the Import Declaration of the finished product, must be fulfilled. The customs value will only refer to the value of the raw materials and foreign inputs utilized in the production of the goods.

#### **Article 243. Merchandise subject to the mode of transformation or assembly.**

For merchandise imported under the transformation or assembly mode, the obligation to fill in the Andean Value Declaration, at the time of presentation and acceptance of this mode's Import Declaration, must be fulfilled. To this effect, they may opt for the simplified Andean Value Declaration filling in procedure.

#### **Article 244. Exemption of the obligation to fill in the Andean Value Declaration.**

The Andean Value Declaration must be filled in all cases in which the Import Declaration is required by customs authorities.

Nevertheless, the declaring parties are exempt from the obligation of filling it in, in the following cases:

- a) Importations whose FOB value does not exceed five thousand Dollars of the United States of America (US\$5,000).
- b) Donations in favor of the Nation, the Departments, the Municipalities, the Capital District, the Special Districts, the Public Establishments, and Official nonprofit Entities; destined to cover health services, nutrition, technical assistance, charity, education, scientific investigation, and culture.
- c) Imports made by the Nation, the Departments, the Municipalities, the Capital District, the Special Districts, the Public Establishments, and Official nonprofit Entities; destined to cover health services, nutrition, technical assistance, charity, education, scientific investigation, and culture.
- d) Imports made by diplomatic personnel, or by international organisms accredited in the country.
- e) The donations and imports destined to attend catastrophes and similar cases of national emergency.
- f) The importation of luggage and household items regulated in this Decree, the temporary importation for active perfection, the short term temporary importation for re-exporting in the same state, the re-importation in the same state, and the introduction of merchandise into Duty-Free Zones.

#### **Article 245. Preservation of the Andean Value Declaration and of the documents that support it.**

The Andean Value Declaration and the documents that support it must be preserved in conformity with the provisions of article 121 of this Decree.

In like manner, the documents which evidence: the commercial and financial relations, the conditions under which patents, drawings, models, procedures and/or trademarks and brands are utilized, the contracts, the amount of expenditures; and, in general all documents which support the commercial operation must be preserved.

#### **Article 246. Simplified filling in of the Andean Value Declaration.**

Customs authority, upon the importer's request, may authorize the simplified filling in of the Andean Value Declaration form.

#### **Article 247. Methods for determining the customs value.**

The methods for determining the customs value, as per the Agreement, are the following:

**“Transaction Value” Method.** Will be governed by the provisions of articles 1 and 8 of the Agreement and its Interpretative Notes.

**“Transaction Value of Identical Merchandise” Method.** Will be governed by article 2 of the Agreement and its Interpretative Note.

**“Transaction Value of Similar Merchandise” Method.** Will be governed by article 3 of the Agreement and its Interpretative Note.

**“Deductive” Method.** Will be governed by article 5 of the Agreement and its Interpretative Note.

**“Reconstructed Value” Method.** Will be governed by article 6 of the Agreement and its Interpretative Note.

**“Last Resource” Method.** Will be governed by article 7 of the Agreement and its Interpretative Note.

#### **Article 248. Consecutive application of the valuation methods.**

When the customs value cannot be determined in accord with the rules of the Transaction value Method, it will be determined by consecutively utilizing each one of the Methods provided in the Agreement; until finding the first one that permits establishing it; except when the importer requests, and receives authorization from customs authorities, to invert the order of application of the “Deductive” and “Reconstructed Value” valuation methods.

#### **Article 249. Commercial invoice and all other supporting documents.**

The commercial invoice must contain the price effectively and directly paid, or to be paid, to the seller; and, it must be issued by the seller, or by the provider of the merchandise.

The invoices, and all other supporting documents, which may be required upon importation, cannot contain eraser marks, corrections, or signs of adulteration whatsoever.

#### **Article 250. Discounts received.**

For Customs Valuation purposes, in order for the discounts or rebates granted by the seller of the imported merchandise to be accepted, the following requirements must be met:

- a) That they be related to the merchandise object of the valuation.
- b) That the importer effectively benefits from the discount or rebate.
- c) That they be indicated on the commercial invoice, separately from the price of the merchandise.

## **Article 251. Purchase commissions.**

When a purchaser or importer pays its foreign agent a requital for the services rendered through representation abroad, in the purchase of the merchandise object of valuation, the said requital is the purchase commission and does not form part of the customs value of such merchandise. The commission must be evidenced before customs authorities, in order for it not to be considered or deduced from the price paid, or to be paid.

## **Article 252. Provisional values.**

The customs value may be declared in a provisional manner, under the following circumstances:

- a) When the negotiated price has not been definitely determined. In this case, the importer must indicate the provisional circumstance in the Andean Value Declaration and annex the corresponding written contract, which evidences it.
- b) When the amounts of the items referred to in article 8.1c) and 8.1d) of the Agreement are unknown at the time of importation, and they are declared in an estimated manner. This circumstance must be foreseen by means of a written contract, and indicated in the Andean Value Declaration.
- c) When the requirements of article 1 of the Agreement are not fulfilled, and consequently the valuation of the merchandise with the Transaction Value Method is not possible.

When any of the described situations occur, the definite determination of the customs value may be differed. The importer may retrieve the merchandise from Customs by paying the customs duties, which correspond to the declared provisional value.

In the situations described in sections a) and b), the importer must grant a guaranty. Customs authorities will establish the amount, duration, modalities, and all other conditions of the guaranty.

In the cases described in sections a) and b), when the importer knows the definite customs value, a Correction Declaration must be presented within the six (6) months following the date of presentation and acceptance of the Import Declaration; indicating the definite value, assessing and paying the customs duties caused by the greater value declared, when it so corresponds.

In the situation described in section c), when the importer is officially notified of the definite customs value, a Correction Declaration must be presented within the following month; paying the greater duties which correspond to the difference between the provisionally declared value, in conformity with the preceding article, and the definite value, if it were the case.

The said corrections will not give rise to the imposition of penalties whatsoever.

### **Article 253. Official prices.**

The Customs Director may establish official prices for the determination of the tax base.

### **Article 254. Releasing merchandise.**

When controversy exists further to the declared customs value and/or the documents that justify it, or when determining the value at the time of importation is impossible, the merchandise may be released, previously having granted a guaranty, as per the provisions of Article 13 of the Agreement, and article 128 numeral 5 of this Decree, and in conformity with the conditions and modalities that customs authorities indicate.

### **Article 255. Monetary conversions.**

The customs value of the merchandise, determined in conformity with the norms that govern customs valuation, expressed in Dollars of the United States of North America, must be converted to Colombian Pesos; taking into account the market's representative exchange rate informed by the Banking Superintendency for the last business day of the week preceding the presentation and acceptance of the Import Declaration.

When any of the elements regarding the customs value is expressed in a currency other than Dollars of the United States of North America, it will be converted to the latter currency; applying the exchange informed by the Central Bank for the last business day of the week preceding the date in which the Import Declaration is presented; unless the parties have negotiated a fixed exchange, in which case it will be applied, provided the purchase agreement, or the document executed in lieu of it, in which the fixed exchange is stipulated, is presented.

If the currency of the negotiation is not among those which are the object of publication by the Central Bank, the exchange, certified in accordance with quotes or transactions made by a commercial bank in the country, or by the Commercial Office of the Embassy of the corresponding country, accredited in Colombia, may be applied.

### **Article 256. Burden of proof.**

The burden of proof corresponds to the importer, when customs authorities require the documents and information necessary to establish that the declared customs value corresponds to the real value of the transaction and to the conditions provided in the Agreement.

### **Article 257. Permanent value adjustments.**

Customs authorities may make permanent value adjustments, when the additions referred to in article 8 of the Agreement have to be made in a repeated manner in each importation, made under equal circumstances by one same importer. In like manner, it may revise the permanent value adjustment, when the facts or commercial circumstance that motivated its

determination change, or according to the frequency and circumstances determined by customs authorities.

#### **Article 258. Providing the information.**

Any person from whom information is required must opportunely provide it to customs authorities, for the verification of the value declared in an importation; and, must furnish proof that supports the determination of the said value; all in conformity with the provisions of this Decree and of the Agreement.

When the information provided for Customs Valuation purposes, is confidential by nature, or provided by the importer with this nature, it will not be disclosed by customs authorities without the express authorization of the person, or of the Government which has provided it; except upon the order of a Judicial Authority, in conformity with the provisions of Article 10 of the Agreement.

#### **Article 259. Interpretation and application.**

The interpretation and application of the value norms contained in this Decree will be done in concordance with the provisions of the Agreement, and of the Cartagena Agreement Commission's Andean Decisions 378 and 379. In like manner, the Consultative Opinions, Commentaries, Explicative Notes, Case Studies, and the Studies of the World Customs Organization's (WCO) Valuation Technical Committee, as well as the Customs Valuation Committee's Decisions, and all other texts produced by the aforementioned Committees, may be taken into account for such interpretation and application.

[...]

### **TITLE XV**

#### **AMERCEMENT REGIME**

[...]

### **CHAPTER XIV**

#### **ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE IMPOSITION OF PENALTIES FOR CUSTOMS VIOLATIONS, THE DEFINITION OF THE LEGAL STATUS OF THE MERCHANDISE AND THE ISSUANCE OF OFFICIAL LIQUIDATIONS.**

[...]

#### **Section II**

##### **Procedure**

#### **Article 507. Special Customs Requirement.**

Customs authorities may formulate a Special Customs Requirement in order to propose the imposition of a penalty for the perpetration of an administrative customs infraction, or to define the legal status of the merchandise when cause for apprehension is configured, or to formulate an Official Correction and Value Revision Liquidation.

Once the recognition and valuation proceedings have occurred, and during the term indicated for answering the Special Customs Requirement, the interested party may grant a guaranty in lieu of apprehension in conformity with the provisions of article 233 of this Decree.

#### **Article 508. Opportunity to formulate the Special Customs Requirement.**

The Special Customs Requirement will be issued upon culmination of the importation process, or during the development of control programs, as it may correspond.

#### **Article 509. Term for the formulation of the Special Customs Requirement and content thereof.**

Once the presumed administrative customs infraction committed is established; or once the apprehension, recognition and merchandise valuation proceedings have been carried out; or once the causes which give rise to the issuance of Official Liquidations have been identified; customs authorities will have thirty (30) days to formulate a Special Customs Requirement, which must at least contain: the identification of the requirement's addressee; a detailed account of the facts or omissions which constitute the customs infraction or the proposed Official Liquidation, the cause for apprehension and valuation of the merchandise; evidence collected, the norms presumably infringed, the term to answer the Requirement and proposed penalty, if applicable.

#### **Article 510. Notification and answer of the Special Customs Requirement.**

The Special Customs Requirement shall be notified in conformity with articles 564 and 567 of this Decree. Service by mail shall include a copy of the minutes of apprehension, and of the document of the merchandise entering into deposit, when it were the case. The presumed violator must present the Answer to the Special Customs Requirement, within the fifteen (15) days following notification; and, it must contain the written formulation of the objections and a request for introduction of evidence to be admitted.

#### **Article 511. Probative term.**

Within the ten (10) days following reception of the answer to the Special Customs Requirement, the collection of relevant, efficacious, pertinent, and necessary evidence requested to elucidate the facts matter of the investigation will be decreed by means of a motivated writ, that which is not will be denied, and the collection of evidence considered pertinent will be officially ordered.

The writ, which decrees the collection of evidence, must be notified by publication, in conformity with the provisions of article 566 of this Decree. An administrative appeal for reconsideration may be filed against the said writ, within the three (3) days following notification, and it must be answered within the three (3) days following its presentation.

The probative term will encompass a period of thirty (30) days if the evidence is to be collected within the country, and a period of fifty (50) days if the evidence is to be collected abroad, and will be counted as of the date in which the act that decree them becomes immediately applicable.

#### **Article 512. Administrative act of final decision.**

Upon reception of the answer to the Special Customs Requirement and collection of the evidence; or lapse of the forwarding term without having received an answer to the Requirement, or without having requested evidence, or having those requested been denied; customs authorities will have thirty (30) days to issue the administrative act which contains the final decision regarding the imposition of a penalty, the confiscation of the merchandise, the formulation of the Official Liquidation, or the closing of the file and the return of the apprehended merchandise, if it were the case.

The notification of the act, which contains the final decision, shall be done in conformity with articles 564 and 567 of this Decree.

#### **Article 513. Official Correction Liquidation.**

Customs authorities may issue an Official Correction Liquidation when the following errors exist in the import declarations: underestimated tariff, rates, exchange, penalties, arithmetic operations, preferential modality or treatments.

In like manner, an Official Correction Liquidation may be formulated when a difference exists in the customs value of the merchandise, due to damage acknowledged in the customs inspection.

#### **Article 514. Official Value Revision Liquidation.**

Customs authorities may issue an Official Value Revision Liquidation when the following errors exist in the Import Declaration: FOB value, shipment, insurance, other expenditures, customs value and adjustment, or when the declared value does not correspond to the customs value of the merchandise as established by customs authorities, in conformity with the norms which govern the matter, without prejudice to the other penalties which may proceed in accordance with the provisions of customs valuation matters.

#### **Article 515. Appeal for Reconsideration.**

An Appeal for Reconsideration may be filed against the administrative act that contains the final decision, within the fifteen (15) days following its notification. A two (2) month term to answer the Appeal for Reconsideration will be counted as of the date in which it was filed.

**Paragraph.** The term for answering the Appeal for Reconsideration will be suspended throughout the probative term, when it were the case.

#### **Article 516. Presentation of the Appeal for Reconsideration**

The appeal may be presented directly by the person against whom the impugned administrative act was issued, or by means of a special agent; and, it must be presented personally before the customs authorities to which it is addressed, with exhibition of the identification document of the signatory, and if she or he is a special agent, of the corresponding professional card of attorney.

The signatory that is in another place may present it before a Judge or Notary Public, who will make a note of the personal presentation.

In any case, the Appeal of Reconsideration must be delivered to the competent office within the term provided for its presentation in article 515 of this Decree.

#### **Article 517. Proof of presentation of the appeal.**

The functionary who receives the brief of appeal must leave written proof of the date of presentation, and of the information that identifies the appellant, and will return to the interested party one of the copies of the brief with the said proof.

#### **Article 518. Requirements of the Appeal of Reconsideration.**

The Appeal of Reconsideration must fulfill the following requirements:

- a) That it be presented in writing, specifically mentioning the causes of disagreement.
- b) That it be presented in a timely manner.
- c) That it be presented directly by the person against whom the impugned act was issued, or that the function and position of agent be proven if who presents it acts as proxy or representative.

#### **Article 519. Breach of terms.**

The terms provided in this Chapter are peremptory, and a breach thereof will give rise to positive administrative silence. When the aim of the proceedings is the imposition of a penalty, it will be understood that the decision is in favor of the person. When the aim of the proceedings is the formulation of an official liquidation, it will give rise to the firmness of the declaration. In the events of definition of the legal status of apprehended merchandise, it will give rise to the return of the same to the interested party, prior presentation and acceptance of the legalization declaration, paying the customs duties which correspond, and without payment of penalty whatsoever for the rescue.

Merchandise with respect to which, the legalization provided for in article 228 of this Decree does not proceed, will not be returned; nor, will merchandise with respect to which legal or administrative import restrictions exist, be returned.

When it is not possible to legalize the merchandise, the procedure provided in this Title will continue until the definition of the legal status of the merchandise.

In like manner, once the term for answering the appeal of reconsideration has lapsed, without an express decision having been notified, a decision in favor of the appellant will be understood to exist; in which case, the competent authority, either officially or upon the party's request, will so declare it.

The provisions of this article will be applied without prejudice to the investigations and disciplinary penalties that may proceed.

#### **Article 520. Most favorable provision.**

If a norm which favors the interested party is enacted before customs authorities issue the administrative act which contains the final decision, customs authorities must obligatorily apply it, even if it were not mentioned in the answer to the Special Customs Requirement.

#### **Article 521. Reduction of the fine for administrative customs infraction.**

Without prejudice to the apprehension of the merchandise when it were the case, the fines established in this Decree will be reduced to the following percentages over the value established in each case:

1. To twenty percent (20%), when the violator voluntarily acknowledges in writing to have committed the infraction, prior to notification of the Special Customs Requirement;
2. To forty percent (40%), when the violator voluntarily acknowledges in writing to have committed the infraction within the term provided for answering the Special Customs Requirement, and;
3. To sixty percent (60%), when the violator voluntarily acknowledges in writing to have committed the infraction within the term for presenting the appeal against the administrative act which contains the final decision regarding the imposition of a penalty.

For the reduction of the penalty provided in this article to proceed, the violator must in each case accompany the writing, in which acknowledgement of having committed the infraction is contained, with a copy of the Payment Receipt of the banks authorized to collect by the National Tax and Customs Administration, which evidences payment of the corresponding percentage of the penalty, aside from the excess values corresponding to customs duties, when applicable.

This  
page**DECRETO NÚMERO 2685 DE 1999**

(diciembre 28)

*por el cual se modifica la Legislación Aduanera.*

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución Política, con sujeción a los artículos 3º de la Ley 6º de 1971 y 2º de la Ley 7º de 1991, oido el Consejo Superior de Comercio Exterior y,

**CONSIDERANDO:**

Que el Gobierno Nacional está comprometido con las políticas que permitan fortalecer la inserción de la economía colombiana en los mercados internacionales, facilitando y agilizando las operaciones de comercio exterior;

Que con el propósito de brindar transparencia, claridad y certeza a los usuarios del comercio exterior, las operaciones aduaneras deben armonizarse y simplificarse a través de una legislación que las recoja en su integridad y consulte las tendencias legislativas internacionales;

Que para el efecto y en cumplimiento de nuestra Carta Política, en la elaboración del presente Decreto se atendieron las Leyes Marco en materia aduanera y de comercio exterior y los convenios internacionales; y se consultó la legislación comparada y las propuestas del sector privado, para garantizar un equilibrio entre el fortalecimiento del control, la fiscalización aduanera y la eficiente prestación del servicio;

Que de acuerdo a los anteriores lineamientos, se introducen las modificaciones al régimen de aduanas, mediante las siguientes disposiciones,

**DECRETA:****TITULO I****DISPOSICIONES GENERALES****Artículo 1º. Definiciones para la aplicación de este Decreto.**

Las expresiones usadas en este Decreto para efectos de su aplicación, tendrán el significado que a continuación se determina:

**ABANDONO LEGAL**

Situación en que se encuentra una mercancía cuando vencido el término de permanencia en depósito no ha obtenido su levante o no se ha reembarcado.

**ABANDONO VOLUNTARIO**

Es el acto mediante el cual quien tiene derecho a disponer de la mercancía comunica por escrito a la autoridad aduanera que la deja a favor de la Nación en forma total o parcial, siempre y cuando el abandono sea aceptado por la autoridad aduanera. En este evento el oferente deberá sufragar los gastos que el abandono ocasione.

**ADUANA DE PARTIDA**

Es aquella donde se inicia legalmente un tránsito aduanero.

**ADUANA DE PASO**

Es cualquier Aduana por donde circulan mercancías en tránsito sin que haya finalizado la modalidad.

**ADUANA DE DESTINO**

Es aquella donde finaliza la modalidad de tránsito aduanero.

**AGENTE DE CARGA INTERNACIONAL**

Persona jurídica inscrita ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, que realiza actividades de recepción de carga de diferentes despachadores para su consolidación y unitarización. Así mismo, emite los documentos de transporte hijos en sus propios formularios y contrata el transporte hasta el lugar de destino en donde efectúa la desconsolidación.

**ALMACENAMIENTO**

Es el depósito de mercancías bajo el control de la autoridad aduanera en recintos habilitados por la Aduana.

**APREHENSION**

Es una medida cautelar consistente en la retención de mercancías respecto de las cuales se configure alguno de los eventos previstos en el artículo 502º del presente Decreto.

**ARTICULOS PROPIOS DEL ARTE U OFICIO DEL VIAJERO**

Son aquellas mercancías que un viajero importa o exporta para desarrollar las actividades inherentes a su oficio, profesión, actividad artística o deportiva.

**AUTORIDAD ADUANERA**

Es el funcionario público o dependencia oficial que en virtud de la Ley y en ejercicio de sus funciones, tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras.

**AUTORIZACION DE EMBARQUE**

Es el acto mediante el cual la autoridad aduanera permite la exportación de mercancías que han sido sometidas al régimen de exportación.

**BULTO**

Es toda unidad de embalaje independiente y no agrupada de mercancías acondicionada para el transporte. También se considerará bulto, el contenedor con carga homogénea, para un mismo consignatario y amparado en un sólo documento de transporte.

**CARTA DE PORTE**

Documento de transporte por vía ferrea o por vía terrestre que expide el transportador y que tiene los mismos efectos del conocimiento de embarque.

**CARGA A GRANEL**

Es toda carga sólida, líquida o gaseosa, transportada en forma masiva, homogénea, sin empaque, cuya manipulación usual no deba realizarse por unidades.

**CONOCIMIENTO DE EMBARQUE**

Es el documento que el transportador marítimo expide como certificación de que ha tomado a su cargo la mercancía para entregarla, contra la presentación del mismo en el punto

de destino, a quien figure como consignatario de ésta o a quien la haya adquirido por endoso total o parcial, como constancia del flete convenido y como representativo del contrato de fletamiento en ciertos casos. Los conocimientos de embarque de larga distancia consolidada los expide el agente de carga internacional.

**CONSIGNATARIO**

Es la persona natural o jurídica a quien el remitente o embarcador en el exterior envía una mercancía, o a quien se le haya endosado el documento de transporte.

**CONTENEDOR**

Es un recipiente consistente en una gran caja con puertas o paneles laterales desmontables, normalmente provistos de dispositivos (ganchos, anillos, soportes, tuercas) para facilitar la manipulación y estiba a bordo de un medio de transporte, utilizándose para el transporte de mercancías sin cambio de embalaje desde el punto de partida hasta el punto de llegada, cuya capacidad no sea inferior a un metro cúbico.

**CONTROL ADUANERO**

Es el conjunto de medidas tomadas por la autoridad aduanera con el objeto de asegurar la observancia de las disposiciones aduaneras.

**DECLARANTE**

Es la persona que suscribe y presenta una Declaración de mercancías a nombre propio o por encargo de terceros. El declarante debe realizar los trámites inherentes al despacho.

**DECLARACIÓN DE MERCANCÍAS**

Es el acto efectuado en la forma prevista por la legislación aduanera mediante el cual el declarante indica el régimen aduanero que ha de aplicarse a las mercancías y consigna los elementos e informaciones exigidos por las normas pertinentes.

**DECOMISO**

Es el acto en virtud del cual pasan a poder de la Nación las mercancías respecto de las cuales no se acredita el cumplimiento de los trámites previstos para su representación y/o declaración ante las autoridades aduaneras, por presentarse alguno de los causales previstos en el artículo 502º de este Decreto.

**DEPOSITO**

Es el recinto público o privado habilitado por la autoridad aduanera para el almacenamiento de mercancías bajo control aduanero. Para todos los efectos se considera como zona Primaria Aduanera.

**DERECHOS DE ADUANA**

Son todos los derechos, impuestos, contribuciones, tasas y gravámenes de cualquier clase, los derechos antidumping o compensatorios y todo pago que se haga directamente o indirectamente por la importación de mercancías al territorio aduanero nacional, en relación con dicha importación, lo mismo que toda clase de derechos, cuotas y demás tributos que se exijan o se tengan respecto a los documentos requeridos para la importación o que en cualquier otra forma, tuvieran relación con la misma.

No se consideran Derechos de Aduana, el impuesto sobre las ventas ni los impuestos al consumo causados con la importación, las sanciones, las multas y los demás tipos de penalidad, ni los servicios prestados.

**DESCARGUE**

Es la operación por la cual la mercancía que ingresa al territorio aduanero nacional es retirada del medio de transporte en el que ha sido movilizada.

**DESPACHO**

Es el cumplimiento de las formalidades aduaneras necesarias para desimbarcar las mercancías a un régimen aduanero.

**DOCUMENTO DE TRANSPORTE**

Es un término genérico que comprende el documento marítimo, ferroviario, terrestre o aéreo, que el transportador respectivo o el agente de carga internacional entreteje como certificación del contrato de transporte y recibo de la mercancía que viene consignada al consignatario en el lugar de destino y puede ser objeto de endoso.

**DOCUMENTO DE TRANSPORTE MULTIMODAL**

Es el documento prueba de un contrato de transporte multimodal que indica que el operador ha tomado las mercancías bajo su custodia y se ha comprometido a entregarlas en conformidad con las cláusulas de ese contrato.

**DOCUMENTOS DE VIAJE**

Son el Manifiesto de Carga, con sus adiciones, modificaciones y complementos, las guías, aéreas, los conocimientos de embarque o cartas de porte, según corresponda, el documento consolidador de carga y sus documentos hijos, cuando a ello hay lugar.

**EFFECTOS PERSONALES**

Son todos los artículos nuevos o usados que un viajero pueda razonablemente necesitar para su uso personal en el transcurso del viaje, teniendo en cuenta la naturaleza del mismo, que se encuentren en sus equipajes acompañados o los llevados en el equipaje o en su equipaje de mano, con exclusión de cualquier mercancía que cumpla la prohibición comercial.

**EMPRESAS DE MENSAJERIA ESPECIALIZADA**

Son las empresas de transporte internacional legalmente establecidas dentro del país, que cuentan con licencia del Ministerio de Comunicaciones para prestar el servicio de mensajería especializada. Para actuar como intermediarios en la modalidad de importación y exportación de tráfico postal y envíos urgentes, las Empresas de Mensajería deben obtener su inscripción ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**ENDOSO ADUANERO**

Es aquel que realiza el último consignatario del documento de transporte a nombre de un intermediario aduanero para efectuar trámites ante la autoridad aduanera. El endoso aduanero no transfiere el dominio de las mercancías.

**Artículo 233. Garantía en reemplazo de aprehensión.**

La autoridad aduanera podrá autorizar la entrega de las mercancías aprehendidas, cuando sobre no existan restricciones legales o administrativas para su importación, o cuando se acredite el cumplimiento del respectivo requisito, previo el otorgamiento de una garantía por el valor en aduana de la misma y el cien por ciento (100%) de los tributos aduaneros a que hubiere lugar, en los términos y condiciones que para el efecto establezca la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, cuyo objeto será respaldar en debida forma la obligación de poner la mercancía a disposición de la Aduana, cuando en el proceso administrativo se determine su decomiso.

El otorgamiento de la garantía de acuerdo con lo previsto en el inciso anterior, permite la disposición del bien por parte del declarante.

La garantía se hará efectiva cuando una vez ordenado el decomiso de la mercancía, ésta no pueda colocarse a disposición de la autoridad aduanera, por haber sido consumida, destruida o transformada. Si la mercancía es un bien no perecedero y se ha ordenado su decomiso, deberá presentarse Declaración de Legalización, en la que se cancele, además de los tributos aduaneros, el rescate en los términos previstos en el artículo 231º del presente Decreto, so pena de que se haga efectiva la garantía.

Una vez se haga efectiva la garantía, no procederá la imposición de sanción alguna, sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda hacer efectivo el decomiso, cuando no se hubiere presentado Declaración de Legalización de mercancías no perecederas.

Cuando en el proceso administrativo se determine que no había lugar a la aprehensión, la garantía no se hará efectiva y se devolverá al interesado.

**Parágrafo.** No habrá lugar a la constitución de la garantía en reemplazo de aprehensión, cuando no sea procedente la presentación de la Declaración de Legalización de las mercancías aprehendidas en los términos previstos en este Decreto.

**Sección II****Declaración de Corrección****Artículo 234. Declaración de Corrección.**

La Declaración de Importación se podrá corregir solamente para subsanar los siguientes errores: subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad, tratamientos preferenciales, valor FOB, fletes, seguros, otros gastos, ajustes y valor en aduana y sólo procederá dentro del término previsto en el artículo 131º del presente Decreto.

Si perjuicio de lo dispuesto en el artículo 252º de este Decreto, la Declaración de Corrección procederá por una sola vez y se podrá presentar de manera voluntaria o provocada por la autoridad aduanera, como consecuencia de los resultados de una inspección aduanera, o cuando se notifique que requerimiento especial aduanero de corrección o de revisión del valor, en cuyo caso, la base para corregir será la determinada oficialmente por la autoridad aduanera.

No procederá Declaración de Corrección cuando la autoridad aduanera hubiere formulado liquidación oficial de corrección o de revisión.

Siempre que se presente Declaración de Corrección, el declarante deberá liquidar y pagar, además de los mayores tributos e intereses a que haya lugar, las sanciones establecidas en el Título XV de este Decreto, según corresponda.

**Parágrafo.** Cuando la Declaración de Corrección tenga por objeto modificar el valor inicialmente declarado, deberá presentarse una nueva Declaración Andina del Valor que soporte la Declaración de Corrección.

**Sección III****Modificación de la Declaración****Artículo 235. Modificación de la Declaración.**

El declarante podrá modificar su Declaración de Importación, sin que se genere sanción alguna en los eventos señalados en el presente Título, para las modalidades que así lo contemplan y para terminar la modalidad de transformación o ensamble o una modalidad de importación temporal.

**CAPITULO VIII  
CLASIFICACIONES ARANCELARIAS****Artículo 236. Clasificaciones Arancelarias.**

A solicitud de los particulares, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá efectuar mediante resoluciones, clasificaciones arancelarias de conformidad con el Arancel de Aduanas Nacional.

Adicionalmente, cuando la citada entidad considere necesario armonizar los criterios que deben aplicarse en la clasificación de mercancías, según el Arancel de Aduanas Nacional, efectuará de oficio, mediante resolución motivada, clasificaciones arancelarias de carácter general.

Para los efectos previstos en este artículo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales reglamentará lo relativo a la expedición de las mencionadas clasificaciones arancelarias.

Contra las clasificaciones arancelarias no procederá recurso alguno.

**TITULO VI****VALORACION ADUANERA****Artículo 237. Definiciones para efectos de la aplicación de las normas sobre valoración aduanera del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y de las Decisiones 378 y 379 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.**

Además de las definiciones establecidas en el artículo 15 del Acuerdo del Valor del GATT de 1994 y en su Nota Interpretativa, las expresiones utilizadas en el presente Título tendrán el significado que a continuación se determina:

**ACUERDO**

El relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 o Acuerdo de Valoración de la Organización Mundial de Comercio.

**MOMENTO APROXIMADO**

Un lapso no superior a noventa (90) días calendario anteriores o posteriores al momento de ocurrencia del evento que se considera.

**MOMENTO DE LA EXPORTACION**

La fecha de expedición del documento de transporte.

**MOMENTO DE LA IMPORTACION**

La fecha de llegada de la mercancía al territorio aduanero nacional establecida de conformidad con las normas aduaneras vigentes.

**NIVEL COMERCIAL**

El grado o posición que ocupa el comprador-importador en el comercio internacional, según sea mayorista, minorista o usuario con independencia de quién sea el proveedor en el exterior y de la cantidad comprada.

**PRECIO OFICIAL**

El precio o valor fijado por la Dirección de Aduanas mediante resolución para efectos de determinar la base gravable, el cual será de obligatorio cumplimiento.

**PRECIO DE REFERENCIA**

El precio establecido por la Dirección de Aduanas, tomado con carácter indicativo para controlar durante el proceso de inspección el valor declarado para mercancías idénticas o similares. También serán considerados precios de referencia los incorporados al banco de datos de la Aduana como resultado de los estudios de valor, así como los tomados de otras fuentes especializadas.

**PRINCIPIOS DE CONTABILIDAD GENERALMENTE ACEPTADOS**

De conformidad con la Nota Interpretativa General del Acuerdo del Decreto 2649 de 1993, o normas que lo modifiquen o modalicen, es el conjunto de conceptos básicos y de reglas que deben ser observados al registrar e informar contablemente sobre los asuntos y actividades de personas naturales y jurídicas. Apoyándose en ellos, la contabilidad permite identificar, medir, clasificar, registrar, registrar, analizar, evaluar e informar las operaciones de un ente económico, en forma clara, completa y fidedigna.

**SIEMPRE QUE SE DISTINGA**

Este concepto se refiere a información datos sobre gastos, costos, derechos, utilidad o cualquier otro relacionado con actividad económica que se conozcan, o que se indiquen separadamente del precio efectivamente pagado o por pagar que aparecen en la factura comercial, en el contrato de compra-venta de transporte, o en otros documentos comerciales que se presenten a efectos de la valoración aduanera.

**VALOR CRITERIO**

Valor de Transacción o valor estimado señalado para los efectos del Artículo 12 b) del Acuerdo, que ha sido aceptado previamente por la autoridad aduanera. Debe utilizarse con fines de comparación, sin que en ningún momento se convierta en sustituto.

**VALOR EN ADUANA DE LAS MERCANCIAS IMPORTADAS**

Valor de las mercancías importadas al momento de la percepción de los derechos y el *valor*, establecido de conformidad con los procedimientos y métodos establecidos en concordancia con la Decisión 378 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, incluyendo Decreto.

**VENTA**

El contrato mediante el cual se transfiere la propiedad de una cosa a cambio de una suma de dinero o de cualquier otra cosa en virtud del mismo.

**VENTAS RELACIONADAS**

Ventas en las cuales se impone algún condición o contraprestación en función del precio, a la venta de las mercancías o servicios.

**VENTAS SUCESIVAS**

Serie de ventas de que es objeto la mercancía antes de su importación.

**VINCULACION**

Se entiende que existe vinculación entre dos (2) personas únicamente cuando se trate en alguno de los casos previstos en los numerales 4 y 5 del Artículo 10 del Acuerdo, considerando los efectos de la aplicación del Artículo 12 b) de la Decisión 378 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, se considera una persona que trabaja o comparte permanentemente el mismo establecimiento hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o unión civil.

**Artículo 238. Declaración Andina del Valor.**

Es un documento que contiene la Declaración de Importación que debe contener la información técnica referida a los elementos de hecho y circunstancias que rodean la transacción comercial de las mercancías importadas, que han determinado el valor aduanero declarado como base gravable.

**Artículo 239. Documentos soporte de la Declaración Andina del Valor.**

Se consideran documentos soporte de la Declaración Andina del Valor, los documentos que justifiquen la acreditación cumplimentada de los conceptos consumados mencionados más tarde en las casillas que la conforman.

**Artículo 240. Formación de la Declaración Andina del Valor.**

La Declaración Andina del Valor deberá diligenciarse en los formularios oficiales que para el efecto determine la autoridad aduanera, de conformidad con lo establecido en la Decisión Andina 379; b) a través de medios electrónicos cuando así se autorice. En circunstancias excepcionales se podrá autorizar el cumplimiento de declaraciones de valor en formularios no oficiales o mediante formularios habilitados.

**Artículo 241. Obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor.**

Cuando el valor FOB no sea equivalente a la Declaración de Importación, y constando en la factura o contrato de compra-venta superiores a cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$5.000), el declarante estará obligado a diligenciar y firmar el formulario de la Declaración Andina del Valor por escrito.

El importador tiene la obligación directa de la veracidad, exactitud e integridad de los datos consignados en la Declaración Andina del Valor, así como de los documentos que adjuntan y que sean necesarios para la determinación del valor aduanero de las mercancías.

Miércoles 29 de diciembre de 1999

Página 30

Siempre que se trate de envíos fraccionados o múltiples, o valores fraccionados dirigidos por un mismo proveedor a un mismo destinatario, que sumados igualen o superen los cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$5.000), deberá cumplirse con la obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor.

Aun cuando no exista la obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor, se deberá consignar en la Declaración de Importación el valor en aduana que corresponda y demostrar la manera en que fue determinado.

#### **Artículo 242. Mercancías elaboradas en Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios.**

Para las mercancías elaboradas en Zonas Francas Industriales de Bienes y de Servicios, se deberá cumplir con la obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor en el momento de la presentación y aceptación de la Declaración de Importación del producto terminado. El valor en aduana estará referido únicamente al valor de las materias primas e insumos extranjeros utilizados en la fabricación del bien.

#### **Artículo 243. Mercancías sometidas a la modalidad de transformación o ensamble.**

Para las mercancías importadas bajo la modalidad de transformación o ensamble, se deberá cumplir con la obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor al momento de la presentación y aceptación de la Declaración de Importación de esta modalidad. Para tal efecto, podrán acogerse al procedimiento de diligenciamiento simplificado de la Declaración Andina del Valor.

#### **Artículo 244. Exención a la obligación de diligenciar la Declaración Andina del Valor.**

La Declaración Andina del Valor deberá diligenciarse en todos los casos en que la Declaración de Importación sea requerida por las autoridades aduaneras.

No obstante, los declarantes están exentos de la obligación de diligenciarla en los siguientes casos:

a) Importaciones cuyo valor FOB no supere los cinco mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (US\$5.000).

b) Donaciones destinadas a cubrir servicios de salud, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, educación, investigación científica y cultural efectuadas a la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Capital, los Distritos Especiales, los Establecimientos Públicos y las Entidades Oficiales sin ánimo de lucro.

c) Importaciones destinadas a cubrir servicios de salud, alimentación, asistencia técnica, beneficencia, educación, investigación científica y cultura efectuadas por la Nación, los Departamentos, los Municipios, el Distrito Capital, los Distritos Especiales, los Establecimientos Públicos y las Entidades Oficiales sin ánimo de lucro.

d) Importaciones efectuadas por personal diplomático, o por organismos internacionales acreditados en el país.

e) Las donaciones e importaciones destinadas a la atención de catástrofes y casos similares de emergencia nacional.

f) La importación de equipajes y menajes regulados en este Decreto, la importación temporal para perfeccionamiento activo, la importación temporal a corto plazo para reexportación en el mismo estado, la reimportación en el mismo estado y la introducción de mercancías a Zonas Francas.

#### **Artículo 245. Conservación de la Declaración Andina del Valor y de los documentos que la soportan.**

La Declaración Andina del Valor y los documentos que la soportan deberán ser conservados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 121º del presente Decreto.

Igualmente, se deberán conservar los documentos que acrediten las relaciones comerciales y financieras, las condiciones en que se utilizan patentes, dibujos, modelos, procedimientos y/o marcas de fábrica o de comercio, los contratos, la cuantía de gastos y en general todos aquellos que den respaldo a la operación comercial.

#### **Artículo 246. Diligenciamiento simplificado de la Declaración Andina del Valor.**

La autoridad aduanera, a solicitud del importador, podrá autorizar el diligenciamiento simplificado del formulario de la Declaración Andina del Valor.

#### **Artículo 247. Métodos para determinar el valor en aduana.**

Los métodos para determinar el valor en aduana según el Acuerdo son los siguientes:

Método del "Valor de Transacción". Se regirá por lo dispuesto en los artículos 1º y 8º del Acuerdo y sus Notas Interpretativas.

Método del "Valor de Transacción de Mercancías Idénticas". Se regirá por el artículo 2 del Acuerdo y su Nota Interpretativa.

Método del "Valor de Transacción de Mercancías Similares". Se regirá por el artículo 3 del Acuerdo y su Nota Interpretativa.

Método "Deductivo". Se regirá por el artículo 5º del Acuerdo y su Nota Interpretativa.

Método del "Valor Reconstruido". Se regirá por el artículo 6º del Acuerdo y su Nota Interpretativa.

Método del "Último Recurso". Se regirá por el artículo 7º del Acuerdo y su Nota Interpretativa.

#### **Artículo 248. Aplicación sucesiva de los métodos de valoración.**

Cuando el valor en aduana no se pueda determinar según las reglas del Método del valor de Transacción, se determinará recurriendo sucesivamente a cada uno de los Métodos siguientes previstos en el Acuerdo, hasta hallar el primero que permita establecerlo, excepto cuando el importador solicite y obtenga de la autoridad aduanera, autorización para la inversión del orden de aplicación de los métodos de valoración "Deductivo" y del "Valor Reconstruido".

#### **Artículo 249. Factura comercial y demás documentos soporte.**

La factura comercial deberá expresar el precio efectivamente pagado o por pagar directamente al vendedor y deberá ser expedida por el vendedor o proveedor de la mercancía.

Las facturas y los demás documentos soporte que sean exigibles con motivo de la importación, no podrán presentar correcciones, enmiendas u otra muestra de alguna adulteración.

#### **Artículo 250. Descuentos recibidos.**

A efectos de la Valoración Aduanera, para la aceptación de los descuentos o rebajas otorgados por el vendedor de la mercancía importada, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que estén relacionados con las mercancías objeto de valoración.
- Que el importador efectivamente se beneficie del descuento o rebaja.
- Que se distingan en la factura comercial del precio de la mercancía.

#### **Artículo 251. Comisiones de compra.**

Cuando un comprador o importador pague a su agente en el exterior una retribución por los servicios que le presta al representante en el extranjero, en la compra de las mercancías objeto de valoración, tal retribución reviste la forma de comisión de compra y no forma parte del valor en aduana de esa mercancía. La comisión deberá ser acreditada a la autoridad aduanera, con el fin de que no se considere o se deduzca del precio pagado o por pagar.

#### **Artículo 252. Valores provisionales.**

El valor en aduana puede declararse de manera provisional en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el precio negociado no haya sido determinado de manera definitiva. En este caso, el importador deberá indicar la circunstancia de provisionalidad en la Declaración Andina del Valor y anexar el respectivo contrato escrito que la acredite.

b) Cuando los importes por los conceptos previstos en el artículo 8.1c) y 8.1d) del Acuerdo, no se conozcan al momento de la importación y sean declarados con carácter estimado. Esta circunstancia deberá estar prevista mediante contrato escrito e indicada en la Declaración Andina del Valor.

c) Cuando no se cumplan los requisitos del artículo 1º del Acuerdo y por tanto no sea posible valorar las mercancías con el Método del Valor de Transacción.

Cuando se presente cualquiera de las situaciones descritas, se podrá diferir la determinación definitiva del valor en aduana. El importador podrá retirar las mercancías de la Aduana cancelando los tributos aduaneros que correspondan al valor provisional declarado.

En las situaciones previstas en los literales a) y b) el importador deberá otorgar una garantía. El monto, plazo, modalidades y demás condiciones de la garantía se establecerán por la autoridad aduanera.

En los casos previstos en los literales a) y b), cuando el importador tenga conocimiento del valor en aduana definitivo, deberá presentar Declaración de Corrección dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de presentación y aceptación de la Declaración de Importación, señalando el valor definitivo, liquidando y cancelando los tributos aduaneros causados por el mayor valor declarado, cuando así corresponda.

En la situación prevista en el literal c), cuando al importador se le notifique oficialmente el valor en aduana definitivo, dentro del mes siguiente deberá presentar Declaración de Corrección, cancelando los mayores tributos que correspondan a la diferencia entre el valor declarado provisionalmente de conformidad con el artículo anterior y el valor definitivo, si a ello hubiere lugar.

Estas correcciones no darán lugar a la aplicación de sanción alguna.

#### **Artículo 253. Precios oficiales.**

El Director de Aduanas podrá establecer precios oficiales para la determinación de la base gravable.

#### **Artículo 254. Levante de la mercancía.**

Cuando exista controversia respecto al valor en aduana declarado y/o los documentos que lo justifican, o cuando no sea posible la determinación del valor al momento de la importación, se podrá otorgar el levante de las mercancías, previa constitución de garantía, en los términos del Artículo 13 del Acuerdo y artículo 128º numeral 5 de este Decreto y conforme a las condiciones y modalidades que señale la autoridad aduanera.

#### **Artículo 255. Conversión monetaria.**

El valor en aduana de las mercancías, determinado conforme a las normas que rigen la valoración aduanera, expresado en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica, deberá convertirse a pesos colombianos teniendo en cuenta la tasa de cambio representativa del mercado que informe la Superintendencia Bancaria, para el último día hábil de la semana anterior a la cual se presenta y acepta la Declaración de Importación.

Cuando alguno de los elementos relativos al valor en aduana se haya expresado en una moneda diferente al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, se hará la conversión a esta última moneda, aplicando el tipo de cambio informado por el Banco de la República para el último día hábil de la semana anterior a la fecha en la cual se presenta la Declaración de Importación, salvo que las partes hayan negociado un tipo de cambio fijo, caso en el cual se aplicará éste, siempre y cuando medie la presentación del contrato de compraventa o el documento que haga sus veces, donde se estipule el tipo de cambio fijo.

Si la moneda de negociación no se encuentra entre aquellas que son objeto de publicación por el Banco de la República, podrá aplicarse el tipo de cambio certificado de acuerdo a cotizaciones o transacciones efectuadas por un banco comercial en el país, o por la Oficina Comercial de la Embajada del correspondiente país, acreditada en Colombia.

#### **Artículo 256. Carga de la prueba.**

Corresponde al importador la carga de la prueba, cuando la autoridad aduanera le solicite los documentos e información necesarios para establecer que el valor en aduana declarado, corresponde al valor real de la transacción y a las condiciones previstas en el Acuerdo.

#### **Artículo 257. Ajustes de valor permanente.**

La autoridad aduanera podrá efectuar ajustes de valor permanente, cuando las adiciones a que se refiere el artículo 8º del Acuerdo se deban efectuar en forma repetida en cada importación, realizada en igualdad de circunstancias por un mismo importador. Así mismo, podrá revisar el ajuste de valor permanente, cuando cambien los hechos o circunstancias comerciales que motivaron su determinación o de acuerdo a la periodicidad y circunstancias determinadas por la autoridad aduanera.

**Artículo 258. Suministro de la información.**

Cualquier persona a quien se le solicite información deberá suministrárla oportunamente a la autoridad aduanera, para la verificación del valor declarado en una importación y aportar las pruebas que soporten la determinación de dicho valor, todo de conformidad con lo establecido en el presente Decreto y lo dispuesto en el Acuerdo.

Cuando la información suministrada para efectos de la Valoración Aduanera, que por su naturaleza sea confidencial o aportada por el importador con este carácter, no será revelada por la autoridad aduanera sin la expresa autorización de la persona o del Gobierno que la haya proporcionado, salvo orden de Autoridad Judicial, conforme a lo establecido en el Artículo 10 del Acuerdo.

**Artículo 259. Interpretación y aplicación.**

La interpretación y aplicación de las normas de valor contenidas en el presente Decreto se efectuará en concordancia con lo establecido en el Acuerdo y las Decisiones Andinas 378 y 379 de la Comisión del Acuerdo Cartagena. Igualmente podrán tomarse para su interpretación y aplicación las Opiniones Consultivas, Comentarios, Notas Explicativas, Estudios de Casos y Estudios del Comité Técnico de Valoración de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), así como las Decisiones del Comité de Valoración en Aduana y demás textos emanados de los Comités citados.

## TITULO VII REGIMEN DE EXPORTACION CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

**Artículo 260. Ámbito de aplicación.**

Las disposiciones contenidas en este Título conforman el régimen bajo el cual se regula la exportación de mercancías.

**Artículo 261. Exportación.**

Es la salida de mercancías del territorio aduanero nacional con destino a otro país. También se considera exportación, además de las operaciones expresamente consagradas como tales en este Decreto, la salida de mercancías a una Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios, en los términos previstos en el presente Decreto.

**Artículo 262. Aduanas y rutas para exportaciones especiales.**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá disponer que determinadas mercancías sólo puedan ser exportadas por aduanas especialmente designadas para el efecto y señalar las rutas para realizar el transporte cuando a ello hubiere lugar.

**Artículo 263. Modalidades de exportación.**

En el régimen de exportación se pueden presentar las siguientes modalidades:

- a) Exportación definitiva;
- b) Exportación temporal para perfeccionamiento pasivo;
- c) Exportación temporal para reimportación en el mismo estado;
- d) Reexportación;
- e) Reembargo;
- f) Exportación por tráfico postal y envíos urgentes;
- g) Exportación de muestras sin valor comercial;
- h) Exportaciones temporales realizadas por viajeros;
- i) Exportación de menajes y,
- j) Programas Especiales de Exportación.

A las modalidades de exportación se aplicarán las disposiciones contempladas para la exportación definitiva, con las excepciones que se señalen para cada modalidad en el presente Título.

**Artículo 264. Salida de reservas internacionales.**

No se considera exportación, la salida del territorio aduanero nacional de las reservas internacionales, conformadas por divisas convertibles y oro, en virtud de operaciones efectuadas por el Banco de la República con organismos financieros internacionales y otras instituciones del exterior, derivadas de sus funciones de banca central o que se realicen para facilitar las operaciones de pago y crédito, de conformidad con lo previsto en la Ley 31 de 1992.

## CAPITULO II EXPORTACION DEFINITIVA

**Sección I****Exportación definitiva: embarque único con datos definitivos al embarque****Artículo 265. Definición.**

Es la modalidad de exportación que regula la salida de mercancías nacionales o nacionadas, del territorio aduanero nacional para su uso o consumo definitivo en otro país.

También se considera exportación definitiva, la salida de mercancías nacionales o nacionalizadas desde el resto del territorio aduanero nacional a una Zona Franca Industrial de Bienes y de Servicios.

**Artículo 266. Trámite de la exportación.**

El trámite de una exportación se inicia con la presentación y aceptación, a través del sistema informático aduanero, de una Solicitud de Autorización de Embarque, en la forma y con los procedimientos previstos en este capítulo. Autorizado el embarque, embarcada la mercancía y certificado el embarque por parte del transportador, la Solicitud de Autorización de Embarque se convertirá para todos los efectos en una Declaración de Exportación.

**Artículo 267. Solicitud de Autorización de Embarque.**

La Solicitud de Autorización de Embarque deberá presentarse ante la Administración de Aduanas con jurisdicción en el lugar donde se encuentre la mercancía, a través del sistema informático aduanero, en la forma que determine la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

**Artículo 268. Documentos que componen la Solicitud de Autorización de Embarque.**

Para efectos de la solicitud de autorización de embarque se presentarán los siguientes documentos:

- (1) Solicitud de Autorización de Embarque y su complemento y acuerdo de la Solicitud de Autorización de Embalaje y su complemento, ambos documentos que se presentarán a disposición de la Administración de Aduanas, conforme a lo requerido;
- (2) Documento que conste en el que se indique el número de la Solicitud de Autorización de Embarque;
- (3) Vistas generales y detalladas del material que se importa;
- (4) Mandado cuando sea necesario, emitido por la Sociedad de Transporte o su representante, o un apoderado;

En la Solicitud de Autorización de Embarque el declarante deberá indicar la administración de Aduana, todo lo anteriormente que se menciona, incluyendo la documentación que se adjunte.

**Artículo 269. Contenido de la Solicitud de Autorización de Embarque.**

El sistema informático aduanero, para verificar la consistencia de la información de la Solicitud de Autorización de Embarque, más tarde se recibirá información adicional, la cual deberá advertir que no remiten la documentación. No obstante lo anterior, el declarante de Aduana, respectivamente, deberá confirmar alguna de las siguientes modalidades:

- a) Cuando la solicitud se presentó en una Aduana diferente a la que emitió la autorización aduanera en el momento de la presentación;
- b) Cuando en el trámite se informó como mínimo la siguiente documentación:
  - modalidad de la exportación;
  - subpartida arancelaria;
  - descripción de la mercancía;
  - cantidad;
  - peso;
  - valor FOB en dólares;
  - país de destino;
  - consolidación, cuando haya lugar;
  - clase de embarque;
  - información relativa a datos de embarque y;
  - Sistemas Especiales de Importación-Exportación, cuando haya lugar;
- c) Cuando no se incorpore la información relativa a los documentos oportunistas en el artículo anterior.

**Artículo 270. Autorización de Embarque.**

La Autorización de Embarque se considera otorgada cuando la Administración de Aduanas, a través del sistema informático aduanero, previa verificación de la inequívocidad de la información de la solicitud de aceptación, asigne el número y fecha correspondiente y autorice la salida de la mercancía. En caso contrario, la autoridad aduanera a través del mismo indicará la causa que impide el otorgamiento de la autorización de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior.

**Artículo 271. Vigencia de la Autorización de Embarque.**

La Autorización de Embarque tendrá una vigencia de un mes contado a partir de la fecha de su otorgamiento. Vencido este término, deberá tramitarse una nueva solicitud de Autorización de Embarque para realizar la exportación.

**Artículo 272. Autorización de Embarque Global y catálogo de mercancías.**

Los Usuarios Altamente Exportadores podrán presentar una solicitud de Autorización de Embarque Global para efectos de carguajes parciales. En todo caso, los efectos que se presenten deberán consolidarse durante los diez (10) primeros días hábiles siguientes a la fecha en que se efectúen, mediante la presentación de la Declaración de Exportación, en la forma establecida en el mismo tratamiento aquí señalado podían acogerse los exportadores que convengan en acuerdo con la autoridad aduanera en razón a la ejecución de operaciones de exportación.

**Artículo 273. Ingreso de mercancías a Zona Primaria.**

Salvo lo previsto en el artículo 271º del presente Decreto, para obtener la Autorización de Embarque, la mercancía deberá ingresar a una Zona Primaria Aduanera, como es el caso, previo para la determinación selectiva o aleatoria del embarque en otra mercancía que no esté documental. Para el efecto, el transportador deberá avisar a la Administración de Aduanas en el día hábil siguiente sobre la recepción de las mercancías.

Para los efectos previstos en este artículo, cuando las mercancías se presenten en un medio aéreo o marítimo, se entenderá como Zona Primaria Aduanera, en el caso de la mercancía que el transportador destine al cierre de las mercancías de exportación en el medio de transporte o en los recintos de los que disponga la Aduana para tal fin, igualmente en el caso de las mercancías depositadas habilitadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Para las mercancías que se exporten por vía terrestre, la autoridad aduanera en la jurisdicción de salida de la mercancía determinará los lugares de ingreso a la Zona Primaria Aduanera para los efectos de este artículo.

Si el medio de transporte no está disponible para el cierre inmediato de la mercancía, el ingreso a la mercancía a un depósito habilitado por el término mencionado en la vigencia de la Autorización de Embarque de que trata el artículo 271º, deberá efectuarse dentro de dicho término no se produce el embarque y salida de la mercancía, la autoridad aduanera nacional o a Zona Franca perderá vigencia la Autorización de Embarque.

**Artículo 274. Inspección aduanera.**

La autoridad aduanera, a través del sistema informático aduanero, comprobando en criterios técnicos de análisis de riesgo o de manera aleatoria, podrá efectuar la inspección documental o física de las mercancías en trámites de exportación.

El mismo día en que ingrese la mercancía a la Zona Primaria Aduanera, el personal de la Administración de Aduanas que efectúe la práctica de la inspección documental o física, si a ello hubiere lugar. La diligencia de inspección aduanera deberá efectuarse dentro del mismo día.

importación, compras y ventas; que sustituye para todos los efectos aduaneros la contabilidad de los comerciantes, y su atraso por más de quince (15) días dará lugar a la imposición de la sanción por irregularidad en la contabilidad consagrada en el artículo 655 del Estatuto Tributario.

#### Artículo 468. Control Aduanero.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dispondrá los mecanismos y lugares de control en la Zona de Régimen Aduanero Especial, pudiendo establecer listas con precios de referencia de las mercancías que provengan del municipio de Leticia.

Igualmente, realizará los programas de fiscalización que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente Título, especialmente que las mercancías que van a ser introducidas al resto del territorio aduanero nacional vayan acompañadas de la modificación de la Declaración de Importación con franquicia y de los documentos soporte respectivos.

La revisión del equipaje de los viajeros se hará a la salida de la Zona de Régimen Aduanero Especial con base en la documentación requerida en el artículo 465º del presente Decreto.

### TITULO XIV FISCALIZACION Y CONTROL

#### Artículo 469. Fiscalización aduanera.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales tendrá competencia para adelantar las investigaciones y desarrollar los controles necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas aduaneras, simultáneamente al desarrollo de las operaciones de comercio exterior, o mediante la fiscalización posterior que se podrá llevar a cabo para verificar el cumplimiento de las obligaciones aduaneras, o integralmente, para verificar también el cumplimiento de las obligaciones tributarias y cambiarias de competencia de la entidad.

Para el ejercicio de sus funciones contará con las amplias facultades de fiscalización e investigación consagradas en el presente Decreto y las establecidas en el Estatuto Tributario.

La única autoridad competente para verificar la legalidad de la importación de las mercancías que se introduzcan o circulen en el territorio aduanero nacional, será la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Las mercancías extranjeras que se encuentren en el territorio aduanero nacional, salvo los equipajes de viajeros, deberán estar amparadas por uno de los siguientes documentos:

- Declaración de régimen aduanero;
- Planilla de envío o;
- Factura de Nacionalización, en los casos expresamente consagrados en este Decreto.

#### Artículo 470. Facultades de fiscalización y control.

Dentro de las facultades de fiscalización y control con que cuenta la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá:

a) Adelantar políticas preventivas tendientes a mejorar el cumplimiento voluntario de las obligaciones aduaneras;

b) Adelantar las investigaciones que estime convenientes para establecer la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones aduaneras, no declaradas.

c) Verificar la exactitud de las declaraciones, documentos soporte u otros informes, cuando lo considere necesario para establecer la ocurrencia de hechos que impliquen un menor monto de la obligación tributaria aduanera o la inobservancia de los procedimientos aduaneros;

d) Ordenar la práctica de la prueba pericial necesaria para analizar y evaluar el comportamiento del proceso industrial, o de manufactura, o comercial para establecer la cantidad de materias primas o mercancías extranjeras utilizadas en los mismos, cuando hayan sido transformadas o incorporadas a la producción de bienes finales;

e) Ordenar mediante resolución motivada, el registro de las oficinas, establecimientos comerciales, industriales o de servicio y demás locales, vehículos y medios de transporte del importador, exportador, propietario o tenedor de la mercancía, el transportador, depositario, intermediario, declarante, usuario, o de terceros depositarios de sus documentos contables o sus archivos, o de terceros intervenientes en la operación aduanera, siempre que no coincida con su casa de habitación, en el caso de personas naturales;

En desarrollo de las facultades establecidas en el inciso anterior, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá tomar las medidas necesarias para evitar que las pruebas obtenidas sean alteradas, ocultadas, o destruidas, mediante su inmovilización y aseguramiento.

Para tales efectos, la fuerza pública deberá colaborar previo requerimiento de los funcionarios fiscalizadores, con el objeto de garantizar la ejecución de las respectivas diligencias. La no atención del anterior requerimiento por parte de los miembros de la fuerza pública será causal de mala conducta.

La competencia para ordenar el registro y aseguramiento de que trata el presente literal, corresponde al administrador de aduanas o de impuestos y aduanas nacionales y al Subdirector de Fiscalización Aduanera, quienes actuarán en coordinación con la Policía Fiscal y Aduanera. Esta competencia es indelegable.

La providencia que ordena el registro de que trata el presente artículo, será notificada en el momento de la diligencia, a quien se encuentre en el lugar, y contra la misma no procede recurso alguno.

f) Solicitar la autorización judicial para adelantar la inspección y registro del domicilio del usuario, o auxiliar de la función aduanera, o del tercero interviniente en la operación aduanera;

g) Ordenar inspección contable a los usuarios y auxiliares de la función aduanera, así como a los terceros obligados a llevar contabilidad.

En desarrollo de la inspección contable, se podrá efectuar inspección a los documentos soporte, correspondencia comercial, registros, libros contables, operaciones bancarias, comerciales y fiscales y demás elementos que sirvan de base para determinar el alcance de las operaciones aduaneras y de comercio exterior y para verificar la exactitud de las declaraciones.

De la diligencia de inspección contable, se extenderá un acta de la cual deberá entregarse copia a la persona que atienda la diligencia, una vez cerrada y suscrita por los funcionarios visitadores y las partes intervinientes. Cuando alguna de las partes intervinientes se niegue a firmarla, esto no afectará el valor probatorio de la diligencia. En todo caso se dejará constancia del hecho en el acta;

h) Citar o requerir al usuario aduanero, a los auxiliares de la función aduanera, o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios y recibir declaraciones, testimonios, interrogatorios, confrontaciones y reconocimiento, y citar al usuario o a terceros para la práctica de dichas diligencias;

i) Solicitar a autoridades o personas extranjeras la práctica de pruebas que deben surtirse en el exterior, o practicarlas directamente, valorándolas conforme a la sana crítica u obtenerlas en desarrollo de convenios internacionales de intercambio de información tributaria, aduanera y cambiaria, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 746-1 y 746-2 del Estatuto Tributario;

j) Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias en que así lo requieran;

k) Tomar las medidas cautelares necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión de la mercancía y,

l) En general, efectuar todas las diligencias y practicar las pruebas necesarias para la correcta y oportuna determinación de los tributos aduaneros y la aplicación de las sanciones a que haya lugar.

#### Artículo 471. Pruebas en la investigación aduanera.

Para la determinación, práctica y valoración de las pruebas serán admisibles todos los medios de prueba y la aplicación de todos los procedimientos y principios consagrados para el efecto, en el Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Penal, Código Nacional de Policía y especialmente en los artículos 742 a 749 y demás disposiciones concordantes del Estatuto Tributario.

#### Artículo 472. Inspección aduanera de fiscalización.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá ordenar la práctica de la inspección aduanera, para verificar la exactitud de las declaraciones, la ocurrencia de hechos generadores de obligaciones tributarias y aduaneras, y para verificar el cumplimiento de las obligaciones formales.

Se entiende por inspección aduanera un medio de prueba en virtud del cual se realiza la constatación directa de los hechos que interesan a un proceso adelantado por la Administración Aduanera para verificar su existencia, características y demás circunstancias de tiempo, modo y lugar, en la cual pueden decretarlos todos los medios de prueba autorizados por la legislación aduanera y otros ordenamientos legales, previa la observancia de las ritualidades que le sean propias.

#### Artículo 473. Procedimiento para realizar la inspección aduanera de fiscalización.

La inspección aduanera se decretará mediante auto que se notificará por correo, o personalmente debiéndose en él indicar los hechos materia de la prueba y los funcionarios comisionados para practicarla.

La inspección aduanera se iniciará una vez notificado el auto que la ordene. De ella se levantará un acta que contenga todos los hechos, pruebas y fundamentos en que se sustente y la fecha de cierre, debiendo ser suscrita por los funcionarios que la adelantaron.

Cuando de la práctica de la inspección aduanera se derive una actuación administrativa, el acta respectiva constituirá parte de la misma.

El término para realizar esta inspección será de dos (2) meses, prorrogable por un período igual, contado a partir del acto que ordena la diligencia.

#### Artículo 474. Independencia de procesos.

Cuando una infracción a las normas aduaneras se realice mediante la utilización de documentos falsos, empleando maniobras fraudulentas y engañosas u otros hechos que tipifiquen delito por si solos o se realice en concurso con otros hechos punibles, se aplicarán las sanciones administrativas que procedan, sin perjuicio de las investigaciones penales que corresponda adelantar.

#### Artículo 475. Obligación de informar.

Sin perjuicio de las facultades previstas en los artículos 622 a 625 y 627 del Estatuto Tributario, la autoridad aduanera podrá solicitar a todas las personas naturales o jurídicas, importadores, exportadores, declarantes, transportadores y demás auxiliares de la función aduanera, información de sus operaciones económicas y de comercio exterior, con el fin de garantizar los estudios y cruces de información necesarios para la fiscalización y el control de las operaciones aduaneras. Así mismo, las entidades públicas que intervengan en la promoción, regulación, control, coordinación o prestación de cualquier tipo de servicio en operaciones de comercio exterior, deberán reportar la información que se les solicite.

La información que define la Dirección de Aduanas conforme a lo previsto en este artículo, deberá presentarse en medios magnéticos o cualquier otro medio electrónico para la transmisión de datos, cuyo contenido y características técnicas y condiciones de suministro serán definidos por la entidad.

### TITULO XV REGIMEN SANCIONATORIO CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

#### Artículo 476. Ámbito de aplicación.

El presente Título, establece las infracciones administrativas aduaneras en que pueden incurrir los sujetos responsables de las obligaciones que se consagran en el presente Decreto. Así mismo, establece las sanciones aplicables por la comisión de dichas infracciones; las causales que dan lugar a la aprehensión y decomiso de mercancías y los procedimientos administrativos para la declaración de decomiso, para la determinación e imposición de sanciones y para la formulación de Liquidaciones Oficiales.

Para que un hecho u omisión constituya infracción administrativa aduanera, o dé lugar a la aprehensión y decomiso de las mercancías, o a la formulación de una Liquidación Oficial,

casos de sobrantes en el número de bultos, exceso en el peso en la mercancía a granel, mercancía no relacionada en el Manifiesto de Carga, o en los documentos que lo adicionen, modifiquen o expliquen;

1.6. Cuando la mercancía no se encuentre amparada en una Declaración de Importación, o no corresponda con la descripción declarada, o se encuentre una cantidad superior a la señalada en la Declaración de Importación, o se haya incurrido en errores u omisiones en su descripción, salvo que se configuren los eventos previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 231º del presente Decreto, en cuyo caso no habrá lugar a la aprehensión;

1.7. Cambiar la destinación de mercancía que se encuentre en disposición restringida a lugares, personas o fines distintos a los autorizados;

1.8. Enajenar sin autorización de la Aduana, cuando ésta se requiera, mercancías introducidas bajo la modalidad de importación con franquicia;

1.9. Enajenar mercancía importada bajo la modalidad de importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación, mientras se encuentre en disposición restringida;

1.10. No dar por terminada dentro de la oportunidad legal, la modalidad de importación temporal en desarrollo de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación;

1.11. Encontrar en la diligencia de inspección aduanera cantidades superiores o mercancías diferentes a las declaradas;

1.12. Las mercancías respecto de las cuales en la diligencia de inspección aduanera se detecten errores u omisiones parciales en la serie o número que las identifican;

1.13. Las mercancías respecto de las cuales se detecten en la diligencia de inspección aduanera errores u omisiones en la descripción diferentes a la serie o número que las identifican, o descripción incompleta que impida su individualización;

1.14. La mercancía importada temporalmente para reexportación en el mismo estado, cuando vencido el término señalado en la Declaración de Importación, no se haya terminado la modalidad en los términos previstos en este Decreto, o cuando no se cancelen los tributos aduaneros en la oportunidad establecida en el artículo 146º del presente Decreto, o por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones inherentes a la importación temporal;

1.15. No exportar dentro del plazo establecido por la autoridad aduanera, los bienes resultantes de la transformación, procesamiento o manufactura industrial de las mercancías importadas temporalmente para procesamiento industrial, salvo que se pruebe su destrucción, su importación ordinaria, o que las materias primas e insumos se hubieren reexportado, destruido o sometido a importación ordinaria;

1.16. No reexportar el vehículo de turismo importado temporalmente dentro del plazo autorizado;

1.17. Cuando ocurridos los eventos previstos en el literal c) del artículo 156º del presente Decreto, no se legalice la mercancía importada temporalmente para reexportación en el mismo estado;

1.18. Alterar la identificación de mercancías que se encuentren en disposición restringida;

1.19. Destinar al comercio mercancías introducidas bajo la modalidad de viajeros;

1.20. Almacenar en los depósitos habilitados, mercancías distintas de las permitidas por las normas aduaneras para cada uno de ellos y,

1.21. No regresar al territorio insular dentro del término previsto en el artículo 421º del presente Decreto, los vehículos, máquinas y equipos y las partes de los mismos, que hayan salido temporalmente del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina hacia el territorio continental.

1.22. Someter al sistema de envíos desde el Puerto Libre de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o desde las Zonas de Régimen Aduanero Especial, mercancías que superen los cupos establecidos en este Decreto.

## 2. En el Régimen de Exportación:

2.1. Intentar exportar mercancías en forma oculta o disimulada, o sin presentarlas o declararlas a la autoridad aduanera, o mercancías diferentes a las declaradas, o por lugares no habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

2.2. Transportar mercancías con destino a la exportación por rutas diferentes a las autorizadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

2.3. Utilizar para fines diferentes a los previstos en el acuerdo registrado ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, las materias primas que hayan sido sometidas a un Programa Especial de Exportación;

2.4. No exportar dentro de la oportunidad establecida en el artículo 332º del presente Decreto, las mercancías recibidas por el fabricante del bien final al amparo de un Programa Especial de Exportación y,

2.5. Movilizar café sin la Guía de Tránsito vigente o por lugares distintos a los autorizados en la Guía.

## 3. En el régimen de tránsito.

3.1. Cuando en la diligencia de reconocimiento o inspección, se encuentre carga en exceso respecto de la amparada en el documento de transporte.

3.2. No entregar la mercancía sometida al régimen de tránsito aduanero al depósito o a la Zona Franca.

3.3. Cuando el depósito encuentre mercancías en exceso al momento de recibir la carga del transportador.

3.4. Cuando durante la ejecución de una operación de tránsito aduanero se encuentren mercancías que hubieren obtenido la autorización del régimen de tránsito aduanero, a pesar de estar sujetas a las restricciones de que trata el artículo 358º del presente Decreto.

## Artículo 503. Sanción a aplicar cuando no sea posible aprehender la mercancía.

Cuando no sea posible aprehender la mercancía por haber sido consumida, destruida, transformada o porque no se haya puesto a disposición de la autoridad aduanera, procederá la aplicación de una sanción equivalente al doscientos por ciento (200%) del valor en aduana de la misma, que se impondrá al importador o declarante, según sea el caso.

También se podrá imponer la sanción prevista en el inciso anterior, al propietario, tenedor o poseedor, o a quien se haya beneficiado de la operación, o a quien tuvo derecho o disposición sobre las mercancías, en la medida en que intervino en dicha operación, salvo que se trate de un adquirente con la intención de compra venta de los bienes expedida con todos los requisitos legales. Si se trata de un comerciante, la operación deberá estar debidamente registrada en su contabilidad.

En aquellos casos en que no se cuenten con elementos suficientes para determinar el valor en aduana de la mercancía que no se haya podido aprehender, para el cálculo de la sanción mencionada, se tomará como base el valor comercial, disminuido en el monto de los elementos extrafiscales al valor en aduana falso, como el porcentaje de los tributos aduaneros que correspondan a dicha clase de mercancía.

La imposición de la sanción prevista en este artículo no subsana la situación irregular en que se encuentre la mercancía, y en consecuencia la autoridad aduanera podrá disponer en cualquier tiempo su aprehensión y decomiso.

## CAPÍTULO XIV

### PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES POR INFRACCIONES ADUANERAS, LA DEFINICIÓN DE LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA MERCANCIA Y LA EXPEDICIÓN DE LIQUIDACIONES OFICIALES

#### Acta de Aprehensión, Requerimiento Especial Aduanero y Liquidación Oficial

##### **Artículo 504. Acta de aprehensión.**

Establecida la configuración de algunas de las causales de aprehensión y decomiso de mercancías de que trata el artículo 502º del presente Decreto, la autoridad aduanera expedirá un acta que contenga: lugar y fecha de la aprehensión; causal de aprehensión; identificación del medio de transporte en que se movilizó la mercancía, cuando a ello hubiere lugar; identificación y dirección de las personas que intervienen en la diligencia y de las que aparezcan como titulares de derechos o responsables de las mercancías involucradas; descripción de las mismas en forma clara; que identifiquen plenamente, estimación provisional del precio unitario, precio total de la mercancía y relación de las pruebas practicadas o allegadas durante la diligencia.

La aprehensión es un acto de trámite y en consecuencia contra él no procede recurso alguno en la vía gubernativa.

El acta de aprehensión deberá comunicarse a la persona que atienda la diligencia, entregándole copia de la misma. Cuando no comparezca ningún responsable, se comunicará mediante aviso en el lugar que ocurre la aprehensión. En otras circunstancias, se comunicará mediante aviso en las oficinas de la Aduana correspondiente.

##### **Artículo 505. Reconocimiento y avalúo.**

Dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la aprehensión, se deberá efectuar la diligencia de reconocimiento y avalúo de la mercancía aprehendida. Dicho avalúo se deberá consignar en el documento de ingreso de la mercancía a depósito y se tendrá en cuenta para todos los efectos legales y sin perjuicio de la facultad de la Aduana de determinar el valor de las mercancías en conformidad con lo previsto en los artículos 237º y siguientes de este Decreto.

**Parágrafo 1º.** Si del resultado de la diligencia de reconocimiento y avalúo de la mercancía se determina que puede haber lugar a los delitos previstos en los artículos 67 y 69 de la Ley 488 de 1998, se deberá informar a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia, enviando copia de las actuaciones adelantadas. La autoridad aduanera continuará con el proceso administrativo de que trata el presente Capítulo para definir la situación jurídica de la mercancía.

Igual determinación deberá adoptarse en cualquier estado del proceso siempre que se establezca un hecho que pueda constituir delito.

**Parágrafo 2º.** Cuando con ocasión de la diligencia de inspección en los procesos de importación, exportación o tránsito, se produzca la aprehensión de la mercancía, se tomará como avalúo el valor señalado en la respectiva Declaración, para los efectos previstos en el inciso primero del presente artículo. Por consecuencia, en estos eventos no será necesaria la diligencia de reconocimiento y avalúo.

##### **Artículo 506. Entrega de la mercancía.**

En cualquier estado del proceso si el interesado demuestra la legal introducción y permanencia de la mercancía en el territorio aduanero nacional, el funcionario competente ordenará mediante resolución motivada la entrega de la mercancía y procederá su devolución.

#### Requerimiento Especial Aduanero

##### **Artículo 507. Requerimiento Especial Aduanero.**

La autoridad aduanera podrá formular Requerimiento Especial Aduanero para proponer la imposición de sanción por la comisión de una infracción administrativa aduanera; o para definir la situación jurídica de la mercancía cuando se configure una causal de aprehensión, o para formular Liquidación Oficial de Corrección y de Revisión de Valor.

Surtida la diligencia de reconocimiento y avalúo, y durante el término señalado para responder el Requerimiento Especial Aduanero, el interesado podrá constituir garantía en reemplazo de aprehensión de conformidad con lo previsto en el artículo 233º del presente Decreto.

##### **Artículo 508. Oportunidad para formular Requerimiento Especial Aduanero.**

El Requerimiento Especial Aduanero se expedirá una vez culminado el proceso de importación o en desarrollo de programas de fiscalización, según corresponda.

##### **Artículo 509. Término para la formulación del Requerimiento Especial Aduanero y contenido del mismo.**

Establecida la presunta comisión de una infracción administrativa aduanera, o surtidos los trámites de aprehensión, reconocimiento y avalúo de una mercancía, o identificadas las

causales que dan lugar a la ejecución de Liquidaciones Oficiales; la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para formular Requerimiento Especial Aduanero, el cual deberá contener como mínimo la identificación del destinatario del requerimiento; relación detallada de los hechos u omisiones constitutivos de la infracción aduanera o propuesta de Liquidación Oficial, causal de aprehensión y valor de la mercancía; las pruebas practicadas, las normas presumatoriamente infringidas; término para dar respuesta al Requerimiento y sanción que se propone, si procede.

#### **Artículo 510. Notificación y respuesta al Requerimiento Especial Aduanero.**

El Requerimiento Especial Aduanero se deberá notificar conforme a los artículos 564º y 567º del presente Decreto. Al efectuar la notificación por correo se deberá anexar copia del acta de aprehensión y del documento de ingreso de la mercancía a depósito, cuando hubiere lugar a ello.

La respuesta al Requerimiento Especial Aduanero se deberá presentar por el presunto infractor dentro de los quince (15) días siguientes a su notificación y en ella deberá formular por escrito sus objeciones y solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

#### **Artículo 511. Período probatorio.**

Dentro de los diez (10) días siguientes a la recepción de la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero, se decretará el auto motivado la práctica de las pruebas solicitadas que sean conducentes, eficaces, pertinentes y necesarias para el esclarecimiento de los hechos materia de investigación y denegarán las que no lo fueren y se ordenará de oficio la práctica de las que se considere pertinentes.

El auto que decrete las pruebas se deberá notificar por escrito, conforme a lo establecido en el artículo 566º del presente Decreto. Contra el mismo procede el recurso de reposición en el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación y resolverse dentro de los tres (3) días siguientes a su interposición.

El término para la práctica de las pruebas será de treinta (30) días si es en el país, y de cincuenta (50) días si es en el exterior y correrá a partir de la ejecutoria del acto que las decretó.

#### **Artículo 512. Acto administrativo que decide de fondo.**

Recibida la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y practicadas las pruebas, o vencido el término de traslado, sin que se hubiere recibido respuesta al Requerimiento, o sin que se hubiere solicitado pruebas o se hubieren denegado las solicitadas; la autoridad aduanera dispondrá de treinta (30) días para expedir el acto administrativo que decide de fondo sobre la imposición de la sanción, el decomiso de la mercancía, la formulación de la Liquidación Oficial o, el archivo del expediente y la devolución de la mercancía aprehendida, si a ello hubiere lugar.

La notificación del acto que decide de fondo se deberá practicar de conformidad con los artículos 564º y 567º del presente Decreto.

#### **Artículo 513. Liquidación Oficial de Corrección.**

La autoridad aduanera podrá pedir Liquidación Oficial de Corrección cuando se presenten los siguientes errores en las declaraciones de importación: subpartida arancelaria, tarifas, tasa de cambio, sanciones, operación aritmética, modalidad o tratamientos preferenciales.

Igualmente se podrá formular Liquidación Oficial de Corrección cuando se presente diferencia en el valor aduanero de la mercancía, por averías reconocidas en la inspección aduanera.

#### **Artículo 514. Liquidación Oficial de Revisión de Valor**

La autoridad aduanera podrá formular Liquidación Oficial de Revisión de Valor cuando se presenten los siguientes errores en la Declaración de Importación: valor FOB, fletes, seguros, otros gastos, ajustes y valor en aduana, o cuando el valor declarado no corresponda al valor aduanero de la mercancía establecido por la autoridad aduanera, de conformidad con las normas que rija la materia, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan según las disposiciones en materia de valoración aduanera.

#### **Artículo 515. Recurso de Reconsideración**

Contra el acto administrativo que decide de fondo procede el Recurso de Reconsideración, el cual deberá interponerse dentro de los quince días (15) siguientes a su notificación. El término para resolver el Recurso de Reconsideración será de dos (2) meses contados a partir de la fecha de su interposición.

**Parágrafo.** El término para resolver el Recurso de Reconsideración se suspenderá por el término que dure el período probatorio cuando a ello hubiere lugar.

#### **Artículo 516. Presentación del Recurso de Reconsideración.**

El recurso puede presentarse directamente por la persona contra la cual se expidió el acto administrativo que se impugna, o a través de apoderado especial y deberá presentarse personalmente ante la autoridad aduanera a la cual se dirige, con exhibición del documento de identidad del signatario, y si es apoderado especial, de la correspondiente tarjeta profesional de abogado.

El signatario que esté en el lugar distinto podrá presentarlo ante Juez o Notario, quien dejará constancia de su presentación personal.

En todo caso, el Recurso de Reconsideración deberá entregarse en la dependencia competente dentro del término previsto en el artículo 515º de este Decreto para su interposición.

#### **Artículo 517. Constancia de presentación del recurso.**

El funcionario que reciba el memorial del recurso, deberá dejar constancia escrita de la fecha de presentación y de los datos que identifiquen al recurrente y devolverá al interesado uno de los ejemplares con la referida constancia.

#### **Artículo 518. Requisitos del Recurso de Reconsideración.**

El recurso de Reconsideración o Reposición deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Que se formule por escrito, con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
- Que se interponga dentro de la oportunidad legal.

c) Que se interponga directamente por la persona contra la cual se expidió el acto que se impugna, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante.

#### **Artículo 519. Incumplimiento de términos.**

Los términos previstos en el presente Capítulo son perentorios y su incumplimiento dará lugar al silencio administrativo positivo. Cuando el procedimiento se haya adelantado para imponer una sanción, se entenderá fallado a favor del administrado. Cuando el procedimiento se haya adelantado para formular una liquidación oficial, dará lugar a la firmeza de la declaración. En los casos de mercancía aprehendida para definición de situación jurídica, dará lugar a la entrega de la misma al interesado, previa presentación y aceptación de la declaración de legalización, cancelando los tributos aduaneros a que hubiere lugar y sin el pago de sanción alguna por concepto de rescate.

No procederá la entrega de la mercancía respecto de la cual no sea procedente la legalización de que trata el artículo 228 del presente decreto, ni de aquellas mercancías sobre las cuales existan restricciones legales o administrativas para su importación.

Cuando no sea posible legalizar la mercancía, el procedimiento previsto en el presente Título continuará hasta la definición de la situación jurídica de la mercancía.

Igualmente, transcurrido el plazo para resolver el recurso de reconsideración, sin que se haya notificado decisión expresa, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso la autoridad competente de oficio o a petición de parte así lo declarará.

Lo previsto en este artículo se aplicará sin perjuicio de las investigaciones y sanciones disciplinarias a que haya lugar.

#### **Artículo 520. Disposición más favorable.**

Si antes de que la autoridad aduanera emita el acto administrativo que decide de fondo, se expide una norma que favorezca al interesado, la autoridad aduanera deberá aplicarla obligatoriamente, aunque no se haya mencionado en la respuesta al Requerimiento Especial Aduanero.

#### **Artículo 521. Reducción de la sanción de multa por infracción administrativa aduanera.**

Si perjuicio del decomiso de la mercancía cuando hubiere lugar a ello, las sanciones de multa establecidas en este Decreto se reducirán a los siguientes porcentajes sobre el valor establecido en cada caso:

1. Al veinte por ciento (20%), cuando el infractor reconozca voluntariamente y por escrito haber cometido la infracción, antes de que se notifique el Requerimiento Especial Aduanero;

2. Al cuarenta por ciento (40%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término previsto para dar respuesta al Requerimiento Especial Aduanero y,

3. Al sesenta por ciento (60%), cuando el infractor reconozca por escrito haber cometido la infracción dentro del término para interponer el recurso contra el acto administrativo que decide de fondo la imposición de una sanción.

Para que proceda la reducción de la sanción prevista en este artículo, el infractor deberá en cada caso anexar al escrito en que reconoce haber cometido la infracción, copia del Recibo de Pago en los bancos autorizados para recaudar por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, donde se acredite la cancelación de la sanción en el porcentaje correspondiente, además de los mayores valores por concepto de tributos aduaneros, cuando haya lugar a ellos.

### TITULO XVI

#### NORMAS SOBRE LA DISPOSICIÓN DE MERCANCIAS APREHENDIDAS, DECOMISADAS O ABANDONADAS

#### CAPITULO I DEL DEPÓSITO

##### **Artículo 522. Depositarios.**

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dispondrá directamente o a través de depositos habilitados, el depósito, la custodia, almacenamiento y enajenación de las mercancías aprehendidas, decomisadas o abandonadas a favor de la Nación.

**Parágrafo 1º.** Igualmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá autorizar la celebración de contratos de depósito con terceros que no se encuentren habilitados por dicha entidad, para las mercancías que requieran condiciones especiales de almacenamiento, o en aquellos lugares donde no existan depósitos habilitados, o por razones de orden público

**Parágrafo 2º.** A los depositarios de las mercancías se les aplicarán las normas previstas en el Libro IV, Títulos I y VII del Código de Comercio, sin perjuicio de las sanciones especiales establecidas en este Decreto para los depósitos habilitados.

##### **Artículo 523. Del depósito de mercancías aprehendidas.**

Las mercancías aprehendidas podrán dejarse en depósito a cargo del titular o responsable de las mismas, previa constitución de una garantía que cubra el avalúo establecido para la mercancía de acuerdo al artículo 505º de este Decreto, salvo que estén sometidas a restricciones legales o administrativas.

**Parágrafo.** No requieren garantía aquellas mercancías que por su naturaleza se haga imposible su traslado, exijan condiciones especiales de almacenamiento con las cuales no cuenten los depósitos autorizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y las que se encuentren en poder de las entidades de derecho público o sean entregadas a las mismas.

##### **Artículo 524. Del depósito de mercancías especiales.**

Cuando se efectúen aprehensiones de los siguientes tipos de mercancías se entregarán en calidad de depósito a las entidades que se señalan o a quien haga sus veces:

1. Armas, municiones y explosivos, al Ministerio de Defensa Nacional.

2. Partes del cuerpo humano y drogas de uso humano, al Ministerio de Salud Pública.

3. Las sustancias químicas y drogas de uso animal, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

## EXHIBIT B

**DECREE NUMBER 2141 OF 1996**  
(November 25)

by means of which Chapters VII, VIII, IX, X and XI, and article 257 of Law 223 of 1995 are regulated, and other provisions are established.

The president of the Republic of Colombia, in exercise of his Constitutional and legal faculties, specially of those conferred onto him by article 189 of the Political Constitution,

[...]

Article 6. Consumption tax declarations. Producers, importers, or distributors, as the case may be, of spirits, wines, aperitifs, and similar products; of beers, draft beers, soda and beer mixtures, and mixtures of fermented and nonalcoholic drinks; and, of cigarettes and tobacco products, shall present the following consumption tax declarations:

1. Declaration presented before the Fund-Account of Consumption Taxes on Foreign Products, of the foreign products introduced into the country; into special customs regime zones, or acquired through the alienation of confiscated foreign products, or of foreign products that have been declared abandoned. DIAN [*National Tax and Customs Administration*], or the customs authority which takes its place, will authorize the release of imported merchandise that generates consumption tax only upon fulfillment of the requirement to declare and pay to the Fund-Account.

Those who are responsible for the consumption tax will annex a copy, or a photocopy of the corresponding import declaration, to the declarations presented before the Fund-Account. In the event that, the merchandise enters through a Special Customs Regime Zone, a copy or a photocopy of the bill of lading will be annexed to the declarations filed before the Fund-Account.

2. Declarations presented before the Departments and the Capital District, as the case may be, of foreign products introduced for distribution, sale, permutation, publicity, donation or commission, and of auto-consumption withdrawals, within the corresponding territorial entity; including those acquired through the alienation of confiscated foreign products, or of foreign products which have been declared abandoned.

3. Declarations presented before the Departments and the Capital District, as the case may be, of dispatch, delivery, or withdrawal of domestic products for distribution, sale, permutation, publicity, donation, commission, or auto-consumption, made within the tax period of the corresponding territorial entity; including those acquired through the alienation of confiscated foreign products, or of foreign products which have been declared abandoned; as follows:

a) Once a month, within the fifteen (15) calendar days following the lapse of the tax period, in the case of beers, draft beers, soda and beer mixtures, and mixtures of fermented and nonalcoholic drinks;

b) Twice a month, within the five (5) calendar days following the lapse of the tax period, in the case of spirits, wines, aperitifs, and similar products, or of cigarettes and tobacco products.

**Article 7. Utilization of Forms.** The declarations to be presented before the territorial entities must be filed on the forms, designed by the Fiscal Support General Administration of the Ministry of Finance and Public Debt, which will be provided by the corresponding territorial entity.

The taxes that correspond to domestic products will be declared on a form, separately from the taxes that correspond to foreign products.

The declarations for domestic products, and for registration, shall be presented each tax period, even though no taxed operations were carried out.

The values contained in the consumption tax declarations, which correspond to taxes and penalties, will be approximated to the nearest multiple of one thousand, in conformity with the provisions of article 577 of the Tax Statute.

DECRETO NUMERO 2141 DE 1996  
(noviembre 25)

por el cual se reglamentan los capítulos VII, VIII, IX X y XI, el artículo 257 de la Ley 223 de 1995, y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política,

DECRETA:

CAPITULO I

*Impuestos al Consumo Base gravable*

Artículo 1º. Base gravable de productos nacionales. En relación con los impuestos al consumo de:

- a) Cervezas, sifones, refajos y mezclas;
- b) Licores, vinos y aperitivos similares, salvo los de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35° y;
- c) Cigarrillos y tabaco elaborado,

La base gravable esta constituida por el precio de venta al detallista. Se entiende por precio de venta al detallista aquel que, sin incluir el valor del impuesto al consumo, fija el productor, según la calidad, contenido y presentación de los productos, a los vendedores o expendedores al detal, en la capital del departamento donde este situada la fabrica. Dicho precio debe reflejar los siguientes factores, valuados de acuerdo con las condiciones reales de mercado: el precio de fábrica o a nivel del productor, y el margen de comercialización desde la salida de fábrica hasta su entrega al expendedor al detal.

El precio de venta al detallista fijado por el productor para efectos de la liquidación los impuestos al consumo debe ser único para la capital del departamento sede de la fabrica, según tipo específico de producto. Cuando el productor establezca precios diferenciales o conceda descuentos o bonificaciones teniendo en cuenta el volumen de ventas u otras circunstancias similares, el precio de venta al detallista que debe fijar para efectos de la liquidación de los impuestos al consumo será el mayor entre los distintos que haya establecido, sin deducir los descuentos o bonificaciones.

Los productores discriminaran en la factura el precio de fabrica, el precio de venta al detallista y el valor del impuesto al consumo correspondiente.

Los productores de cervezas, sifones, refajos y mezclas de productos fermentados con bebidas no alcohólicas fijaran el precio de facturación al detallista en la forma indicada en este artículo y en su declaración discriminaran para efectos de su exclusión de la base gravable, el valor correspondiente a los empaques y envases, cuando estos formen parte del precio total de facturación.

Parágrafo. Para los efectos del presente decreto se entiende por distribuidor la persona natural o jurídica que, dentro de una zona geográfica determinada, en forma única o en concurrencia con otras personas, vende los productos en forma abierta, general e indiscriminada a los expendedores al detal.

Se entiende por detallista o expendedor al detal la persona natural o jurídica que vende los productos directamente al consumidor final.

Artículo 2º. Precio promedio al detal. Para efectos de la determinación de la base gravable de los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35° el DANE establecerá semestralmente, en las primeras quincenas de junio y de diciembre de cada año, el precio promedio de venta al detal de los siguientes tipos de productos:

- a) Aguardientes anisados, y
- b) otros licores.

Los precios promedio al detal establecidos en cada semestre por el DANE, regirán para el semestre siguiente.

El DANE establecerá la metodología para la obtención de los precios promedios al detal a que se refiere este artículo.

Parágrafo transitorio. Hasta el 31 de diciembre de 1996 regirá como base gravable para los productos de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35° la certificación expedida por el DANE, con fundamento en el artículo 66 de la Ley 14 de 1983.

Artículo 3º. Promedio de impuesto mínimos pagar por productos nacionales de graduación alcoholimétrica superior a 3°. Dentro de los primeros veinte días de junio y de diciembre, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificara el promedio a que se refiere el artículo 257 de la Ley 223 de 1995, para lo cual seguirá el siguiente procedimiento: al precio promedio de venta al detal certificado por el DANE para los aguardientes anisados aplicará la tarifa del 35%. El producto de esta operación constituirá el promedio del impuesto mínimo a pagar por los productos nacionales de graduación alcoholimétrica superior a 35°.

**Artículo 4º. Promedios de impuestos de productos nacionales.** Los promedios de impuestos correspondientes a productos nacionales de que tratan el artículo 189, parágrafo 2º el artículo 205, parágrafo, y el artículo 210, parágrafo, de la Ley 223 de 1995, serán establecidos semestralmente por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para tal efecto, dentro de los primeros veinte días de junio y de diciembre, emitirá certificaciones tomando en cuenta la siguiente clasificación.

1. Para cervezas, sifones, refajos y mezclas certificara:

- a) Promedio ponderado de impuestos correspondientes a cervezas nacionales;
- b) Promedio ponderado de impuestos correspondientes a sifones nacionales; y
- c) Promedio ponderado de impuestos correspondientes a refajos y mezclas nacionales.

2. Para licores, vinos, aperitivos, y similares, certificara el promedio ponderado de impuestos correspondientes a los productos, de acuerdo con los siguientes rangos de graduación alcoholimétrica:

- a) De 2.5º hasta 15º;
- b) De más de 15º y hasta 20º; y c) De más de 35º.

3. Para cigarrillos y tabaco elaborado, certificara:

- a) Promedio ponderado de impuestos correspondientes a cigarrillos de producción nacional, y
- b) Promedio ponderado de impuestos correspondientes a tabaco elaborado de producción nacional.

**Parágrafo.** La Dirección General de Apoyo Fiscal determinara la unidad de medida en que se emite la certificación de promedios para cada tipo de producto.

La certificación sobre promedios emitida por la Dirección General de Apoyo Fiscal dentro de los primeros veinte días de junio regirá para el semestre que se inicia el primero de julio, y la emitida dentro de los primeros veinte días de diciembre regirá para el semestre que se inicia el primero de enero.

Para efectos de la liquidación y pago de los impuestos al consumo correspondientes a productos extranjeros, solamente se aplicaran los promedios de que trata el presente artículo cuando los impuestos liquidados sobre los productos extranjeros resulten inferiores a dichos promedios.

**Artículo 5º. Información para establecer los promedios.** Para efectos del establecimiento de los promedios de impuestos a que se refiere el artículo anterior, los Secretarios de Hacienda departamentales y del Distrito Capital remitirán a la Dirección General de Apoyo Fiscal, dentro de los primeros quince días de mayo y noviembre de cada año, la información sobre los impuestos aludidos, en la forma y condiciones que dicha entidad determine. La Dirección General de Apoyo Fiscal emitirá la certificación sobre promedios ponderados con base en la información disponible y en el método que para el efecto establezca, teniendo en cuenta la clasificación señalada en el artículo anterior y las subclasificaciones que la misma determine.

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los quince (15) días siguientes a la expedición del presente Decreto, la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificara los impuestos promedios mínimos de que tratan los artículos 189, parágrafo 2; 205, parágrafo; y 210, parágrafo, de la Ley 223 de 1995, que regirán hasta el 31 de diciembre de 1996.

## CAPITULO II

### Declaraciones tributarias

**Artículo 6º. Declaraciones de impuestos al consumo.** Los productores, importadores o distribuidores, según el caso, de licores, vinos, aperitivos y similares; de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas; y de cigarrillos y tabaco elaborado, deberán presentar las siguientes declaraciones tributarias de impuestos al consumo:

1. Declaración al Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, por los productos extranjeros introducidos al país, a zonas de régimen aduanero especial, o adquiridos en la enajenación de productos extranjeros decomisados o declarados en abandono. La DIAN o la autoridad aduanera que haga sus veces autorizara el levante de mercancías importadas que generan impuestos al consumo solamente cuando se haya cumplido con el requisito de declarar y pagar al Fondo-Cuenta.

Los responsables de impuestos al consumo anexaran a las declaraciones ante el Fondo-Cuenta copia o fotocopia de la respectiva declaración de importación. En el evento de que las mercancías ingresen por Zona de Régimen Aduanero Especial, a las declaraciones ante el Fondo-Cuenta se anexara copia o fotocopia del conocimiento de embarque.

2. Declaraciones ante los departamentos y el Distrito Capital, según el caso, de los productos extranjeros introducidos para distribución, venta, permuta, publicidad, donación o comisión y por los retiros para autoconsumo, en la respectiva entidad territorial, incluidos los adquiridos en la enajenación de productos extranjeros decomisados o declarados en abandono.

3. Declaración ante los departamentos y el Distrito Capital, según el caso, sobre los despachos, entregas o retiros de productos nacionales para distribución, venta, permuto, publicidad, comisión, donación o autoconsumo, efectuados en el periodo gravable en la respectiva entidad territorial, incluidos los adquiridos en la enajenación de productos nacionales decomisados o declarados en abandono, así:

a) Mensualmente, dentro de los quince (15) días calendario siguientes al vencimiento del periodo gravable, si se trata de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas;

b) Quincenalmente, dentro de los cinco (5) días calendario siguientes al vencimiento del periodo gravable, si se trata de licores, vinos, aperitivos y similares, o de cigarrillos y tabaco elaborado.

Artículo 7º. Utilización de formularios. Las declaraciones ante las entidades territoriales deberán presentarse en los formularios diseñados por la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cuales serán suministrados por la respectiva entidad territorial.

Los impuestos correspondientes a productos nacionales se declararan en formulario separado de los impuestos correspondientes a productos extranjeros.

Las declaraciones sobre productos nacionales y las de registro deberán presentarse por cada periodo gravable, aun cuando no se hayan realizado operaciones gravadas.

Los valores que se consignen en las declaraciones tributarias de impuestos al consumo por concepto de impuestos y sanciones, se aproximarán al múltiplo de mil más cercano de conformidad con lo estipulado en el artículo 577 del Estatuto Tributario.

Artículo 8º. Lugares y plazos para la presentación. Las declaraciones tributarias de impuestos al consumo e impuesto de registro, ante los departamentos y el Distrito Capital, se presentaran en los lugares que señales las Secretarías de Hacienda departamentales, dentro de las oportunidades y plazos previstos en los artículos 191, 213 y 233 de la Ley 223 de 1995.

Artículo 9º. Contenido de las declaraciones del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. La declaración del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, de producción nacional, deberá contener:

1. La información necesaria para la identificación y ubicación del contribuyente o responsable.

2. La discriminación e identificación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto al consumo, entre ellos:

- Descripción del producto.

- Unidad de medida.
  - Grado alcoholimétrico.
  - Precio de venta al detallista o al detal, según el caso.
  - Cantidad del producto.
3. La liquidación privada del impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, indicando la tarifa aplicable para su liquidación.
4. La liquidación de las sanciones.
5. La información sobre reenvíos cuando haya lugar a ello.
6. El valor a cargo o saldo a favor, según el caso.
7. La firma del obligado al cumplimiento del deber formal de declarar.

Artículo 10. Contenido de las declaraciones del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas. Las declaraciones del impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezcla de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas, de producción nacional, deberá contener:

1. La información necesaria para la identificación y ubicación del contribuyente o responsable.
2. La discriminación e identificación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto al consumo, entre ellos:
  - Clase y marca del producto.
  - Unidad de medida.
  - Precio de venta al detallista.
  - Costo de los envases o empaques.
  - Cantidad del producto.
3. La liquidación privada y por separado del impuesto al consumo de cervezas y fisiones, de una parte, y el de refajos y mezclas, de otra.
4. La liquidación de las sanciones.

5. La información sobre reenvíos cuando haya lugar a ello.
6. La discriminación del valor correspondiente a las direcciones o fondos de salud.
7. El valor a cargo o saldo a favor, según el caso.
8. La firma del obligado al cumplimiento del deber formal de declarar.

Artículo 11. Contenido de las declaraciones del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado. La declaración del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional deberá contener:

1. La información necesaria para la identificación y ubicación del contribuyente o responsable.
2. La discriminación e identificación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto al consumo, entre ellos:
  - Clase y marca del producto.
  - Unidad de medida.
  - Precio de venta al detallista.
  - Cantidad del producto.
3. La liquidación privada del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado.
4. La liquidación de las sanciones.
5. La información sobre reenvíos cuando haya lugar a ello.
6. La liquidación del impuesto con destino al deporte.
7. El valor a cargo o saldo a favor, según el caso.
8. La firma del obligado al cumplimiento del deber formal de declarar.

Artículo 12. Contenido común a las declaraciones de impuestos al consumo de productos extranjeros. La declaración de productos extranjeros ante el Fondo-Cuenta incluirá, además, la indicación del número, fecha y lugar de la declaración de importación correspondiente a los productos declarados, aplicando el impuesto promedio mínimo cuando sea del caso.

La declaración de productos extranjeros ante las entidades territoriales incluirá, además, la indicación del número, fecha y lugar de la declaración o declaraciones ante el

Fondo-Cuenta y el valor proporcional del impuesto pagado al Fondo-Cuenta, correspondiente a los productos declarados.

Artículo 13. Reenvíos. Para los efectos de los artículos anteriores, entiéndese por reenvíos las operaciones de traslado de los productos de una entidad territorial (Departamento o Distrito Capital) a otra u otras, cuando dichos productos han sido declarados inicialmente ante la entidad territorial donde se origina la operación de traslado.

Artículo 14. Reenvíos de productos nacionales. Para el diligenciamiento de los reenvíos de productos nacionales en las declaraciones ante los departamentos y el Distrito Capital, se requiere que las operaciones se encuentren debidamente respaldadas en la contabilidad del responsable y que los productos hayan sido declarados y pagados en declaraciones anteriores y se haya efectuado la legalización de la respectiva tornaguía en la entidad territorial de destino.

Artículo 15. Reenvíos de productos extranjeros. En el caso de los reenvíos de productos extranjeros, una vez entre en funcionamiento el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, los Secretarios de Hacienda departamentales y del Distrito Capital remitirán, junto con la información de que trata el artículo 5º del Decreto 1640 de 1996, las tornaguías de reenvíos autorizados durante el período.

Igualmente, los responsables de impuestos al consumo de productos extranjeros, enviarán al Fondo-Cuenta dentro de los tres (3) días siguientes a su legalización en la entidad territorial de destino, copia de las tornaguías que acreditan los reenvíos de estos productos.

Artículo 16. Contenido de la declaración del impuesto de registro. Las declaraciones del Impuesto de Registro deberán contener:

1. La información necesaria para la identificación y ubicación del responsable.
2. El período declarado.
3. La discriminación o identificación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto de registro, entre ellos:
  - Clase de acto gravado (con cuantía, o sin cuantía).
  - Número de actos gravados.
  - Intereses moratorios liquidados.
4. La liquidación privada del impuesto de registro, y la tarifa aplicable para su liquidación, así como los intereses liquidados.

5. La discriminación e identificación de los factores necesarios para determinar las bases gravables del impuesto de registro devuelto en el período.
6. La liquidación de las sanciones al declarante, cuando haya lugar.
7. El valor a cargo o el saldo a favor, según el caso.
8. La firma del obligado al cumplimiento del deber formal de declarar.

**Artículo 17. Corrección de las declaraciones.** Las declaraciones tributarias de impuestos al consumo e impuesto de registro podrán corregirse de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Tributario.

**Artículo 18. Declaraciones que se tienen por no presentadas.** Las declaraciones tributarias de que trata el presente capítulo se tendrán por no presentadas en los mismos casos previstos en el Estatuto Tributario.

**Artículo 19. Intercambio de información.** Para efectos de la liquidación y control de los impuestos al consumo, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, o la entidad que haga sus veces, las Secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y el Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros, podrán intercambiar información sobre los contribuyentes.

### CAPITULO III

#### Liquidación y pago

**Artículo 20. Pago del impuesto al consumo de productos nacionales.** Los responsables pagarán el impuesto correspondiente al periodo gravable simultáneamente con la presentación de la declaración, en las Secretarías de Hacienda o en las entidades financieras debidamente autorizadas por la respectiva entidad territorial. En este ultimo evento, previo el convenio respectivo, la entidad territorial señalará los bancos y demás instituciones financieras que están autorizadas para recaudar los impuestos, sanciones e intereses y para recibir las declaraciones tributarias. Las entidades que obtengan autorización deberán cumplir las siguientes obligaciones:

- a) Recibir en todas sus oficinas, agencias o sucursales, con excepción de las que señale la entidad territorial, las declaraciones tributarias y pagos de los contribuyentes o responsables que lo soliciten, sean o no clientes de la entidad autorizada;
- b) Guardar y conservar los documentos e informaciones relacionados con las declaraciones y pagos, de tal manera que se garantice la reserva de los mismos;
- c) Consignar los valores recaudados en los plazos y lugares que señale la entidad territorial;

d) Entregar en los plazos y lugares que señale la entidad territorial las declaraciones y precios de pago que hayan recibido;

e) Diligenciar la planilla de control de recepción y recaudo de las declaraciones y recibos de pago;

f) Garantizar que la identificación que figure en las declaraciones y recibos de pago recibidos coincida con el documento de identificación del contribuyente, responsable o declarante;

g) Estampar en las declaraciones y recibos de pagos recepcionados la identificación de la entidad financiera y la fecha de recepción de los documentos;

h) Las demás que establezca la entidad territorial.

Las declaraciones que presenten saldo a cargo del contribuyente no podrán ser presentadas sin pago, salvo que se demuestre que el pago ya se efectuó.

## CAPITULO IV

### Obligaciones de los responsables

Artículo 21. Fijación de precios de venta al detallista. Salvo para los licores, vinos, aperitivos, y similares, de graduación alcoholimétrica de más de 20° y hasta 35°, los fabricantes nacionales de productos gravados con impuestos al consumo fijaran los precios de venta al detallista de acuerdo con los parámetros señalados en este Decreto y lo informarán por escrito a las correspondientes Secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital, dentro de los diez (10) días siguientes a su adopción o modificación, indicando la fecha a partir de la cual rige.

La información sobre precios de venta al detallista deberá presentarse por unidad de medida del producto de acuerdo con las convenciones establecidas en los formularios de declaraciones, en los formatos oficiales que dispongan las autoridades tributarias territoriales y deberá contener:

A. Para licores, vinos, aperitivos y similares

1. Nombre o razón social del responsable.
2. Fecha a partir de la cual rigen los precios.
3. Tipo y nombre o marca del producto.
4. Grado alcoholimétrico.
5. Presentación del producto (botella, barril, etc.).
6. Contenido (centímetros cúbicos, litros, etc.).

B. Para cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

1. Nombre o razón social del responsable.
2. Fecha a partir de la cual rigen los precios.
3. Tipo y marca o nombre del producto.
4. Presentación del producto (botella, barril, etc.).
5. Contenido (centímetros, cúbicos, litros, etc.).

C. Para cigarrillos y tabaco elaborado.

1. Nombre o razón social del responsable.
2. Fecha a partir de la cual rigen los precios.
3. Tipo y marca o nombre del producto.
4. Presentación del producto (cajilla de 10 ó 20 cigarrillos; libra, etc.).

**Artículo 22. Registro de los sujetos pasivos o responsables.** El registro de importadores, productores y distribuidores de que trata el artículo 215 de la Ley 223 de 1995, deberá contener:

- Nombre o razón social e identificación del responsable.
- Calidad en que actúa (productor, importador, distribuidor).
- Dirección y teléfono del domicilio principal.
- Dirección y teléfono de las agencias y sucursales.
- Lugares del departamento en donde efectúa la distribución.
- Identificación de los productos que importa, produce o distribuye.
- Dirección y ubicación de las bodegas que posea.

Las autoridades tributarias territoriales podrán incluir oficiosamente en sus registros a los productores, importadores y distribuidores de cervezas, sifones, refajos y mezclas.

**Parágrafo.** El registro en las Secretarías de Hacienda constituye una obligación formal de los responsables del impuesto y no genera erogación alguna para estos.

**Artículo 23. Sistema contable.** En desarrollo de los artículos 194 literal a) y 215 literal b) de la Ley 223 de 1995, los sujetos pasivos o responsables de productos gravados con impuestos departamentales al consumo, según corresponda, deberán llevar cuentas de acuerdo con lo estipulado en el Plan Único de Cuentas, PUC, discriminadas en tal forma que permitan identificar el volumen de producción o importación, las compras de productos nacionales y extranjeros, las entregas, despachos o retiros por cada entidad territorial, la base gravable de liquidación del impuesto, el valor del impuesto, llevando por separado el valor de los impuestos sobre productos nacionales, el valor de los

impuestos sobre productos extranjeros pagado al Fondo-Cuenta, y los valores de impuestos que corresponda a cada entidad territorial.

Artículo 24. Facturación. Los productores, importadores y distribuidores deberán expedir factura y entregarla al respectivo comprador por cada transacción u operación que realicen, con el lleno de todos los requisitos legales establecidos en el Estatuto Tributario y sus reglamentos.

## CAPITULO V

### Aprehensiones, decomisos y venta de mercancías decomisadas o declaradas en abandono

Artículo 25. Aprehensiones. Sin perjuicio de las facultades que tienen los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, los funcionarios departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que tengan la competencia funcional para ejercer el control operativo de rentas podrán aprehender en sus respectivas jurisdicciones los productos nacionales y extranjeros, en los siguientes casos:

1. Cuando los transportadores de productos gravados con impuestos al consumo no exhiban ante las autoridades competentes la tornaguía autorizada por la entidad territorial de origen.
2. Cuando los vendedores detallistas no acrediten el origen legal de los productos.
3. Cuando no se declare el impuesto de los productos que sean o hayan sido introducidos para distribución, venta, permuto, publicidad, comisión, donación o autoconsumo en la respectiva entidad territorial.
4. Cuando se verifique que los productos amparados con tornaguías de reenvío a otras jurisdicciones han sido distribuidas en la entidad territorial de origen o en una entidad territorial diferente a la de destino.
5. Cuando los productos en el mercado pertenezcan a productores, importadores o distribuidores no registrados en la correspondiente Secretaría de Hacienda o cuando los productos no estén señalizados, existiendo obligación legal para ello.
6. Cuando las mercancías extranjeras distribuidas en jurisdicción de la respectiva entidad territorial no estén amparadas en una declaración con pago ante el Fondo-Cuenta.
7. Cuando no se demuestre el ingreso legal de las mercancías a la respectiva entidad territorial.

Del procedimiento de aprehensión se levantara un acta en original y dos (2) copias, la cual será suscrita por el funcionario o los funcionarios competentes participantes en la aprehensión y el presunto infractor, cuando acceda a ello. En el acta se hará constar la

fecha y lugar de la aprehensión, causa o motivo de la misma, clase, cantidad y descripción del producto o productos aprehendidos, identificación y dirección del presunto infractor y del responsable de los productos, cuando sea del caso.

Copia del acta debidamente firmada se entregara al presunto infractor. En caso de que este se negare a firmar, así se hará constar en el acta.

Artículo 26. Procedimiento para el decomiso. Para efectos del decomiso, cuando la aprehensión haya sido efectuada por las autoridades de rentas departamentales o del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, o en operativos conjuntos entre los entes territoriales y las autoridades aduaneras y/o policivas nacionales, se procederá en la siguiente forma:

1. La mercancía aprehendida junto con el original y una copia del acta de aprehensión será puesta a disposición del funcionario competente para ejercer la función de fiscalización en el departamento o Distrito Capital, según el caso, el mismo día de la aprehensión o a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la misma, cuando la distancia así lo amerite.
2. En la fecha de recibo, la unidad competente recibirá las mercancías, radicara el acta y entregara una copia de la misma al funcionario aprehensor.
3. Dentro de veinte (20) días siguientes a la fecha de recibo del acta, el funcionario competente elevará pliego de cargos contra el presunto infractor, el cual será notificado por correo, notificación que se entenderá surtida en la fecha de introducción al correo, o personalmente.
4. Dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de notificación del pliego de cargos, el presunto infractor podrá dar respuesta escrita al pliego, aportando y solicitando las pruebas que pretenda hacer valer.
5. Vencido el término de respuesta al pliego de cargos, el funcionario competente, dentro del mes siguiente, practicará las pruebas a que haya lugar.
6. Cerrado el periodo probatorio, o vencido el término de respuesta al pliego de cargos cuando no haya lugar a práctica de pruebas, el funcionario competente proferirá, dentro del mes siguiente, la Resolución de Decomiso o de devolución al interesado, según el caso, la cual será notificada por correo o personalmente al interesado.
7. Contra la Resolución de Decomiso procede únicamente el recurso de reconsideración, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.  
Parágrafo. Contra los actos de trámite proferidos en desarrollo del proceso no procede recurso alguno. Cuando la aprehensión se realice por las autoridades aduaneras, se aplicará el procedimiento establecido en las normas aduaneras.

**Artículo 27.** Enajenación de mercancías decomisadas o declaradas en abandono. Las mercancías decomisadas o declaradas en abandono solo podrán enajenarse en favor de productores, importadores y distribuidores legales, dentro de los términos establecidos en los artículos 201 y 223 de la Ley 223 de 1995, garantizando en todo caso la protección del patrimonio público.

La enajenación de los productos por parte de las entidades territoriales se efectuará por el procedimiento de oferta pública mediante convocatoria y recibo de propuestas en sobre cerrado, con garantía de seriedad de las ofertas y adjudicación al mejor postor. La autoridad aduanera nacional utilizará el procedimiento establecido para el efecto por normas tributarias o aduaneras nacionales.

En la convocatoria se indicarán las condiciones por las cuales se regirá la enajenación, tales como: Lugar plazo y fechas de la exhibición y enajenación, funcionario responsable del evento, determinación del precio base de la mercancía, condiciones para participar en la enajenación, forma de pago, plazo para cancelar el valor de la mercancía, garantía del pago, término para el retiro de la mercancía y en general, todas aquellas que se consideren propias del proceso de enajenación.

Para efectos de la enajenación se entienden por productores, importadores y distribuidores legales, aquellos que de conformidad con la ley ejerzan dichas actividades frente a la clase de productos que se pretende enajenar y se hallen inscritos o registrados en las Secretarías de Hacienda departamentales o del Distrito Capital, si existe obligación legal para ello.

Las mercancías enajenadas se entregarán en el estado en que se encuentren en el momento de la oferta, salvo el deterioro normal que por la naturaleza del producto sobrevenga.

**Artículo 28.** Análisis de aptitud, previo a la enajenación de los productos decomisados o declarados en abandono. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 201 y 223 de la Ley 223 de 1995, las autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital, según el caso, previamente a la enajenación de las mercancías decomisadas o declaradas en abandono, obtendrán del Ministerio de Salud o de cualquiera otra entidad pública o privada legalmente habilitada para el efecto, concepto sanitario o análisis de aptitud que garantice que los productos son aptos para el consumo humano.

En la solicitud de concepto se deberá especificar la cantidad, clase y marca del producto que se pretende enajenar, así como las condiciones del lugar donde se encuentra almacenado, con el fin de que la entidad que expida el concepto determine la muestra que técnicamente resulte representativa y sobre la cual deba practicarse el análisis correspondiente.

**Artículo 29.** Liquidación y pago de impuestos en la enajenación de las mercancías decomisadas o declaradas en situación de abandono. Las entidades nacionales, departamentales y del Distrito Capital incluirán dentro del precio de enajenación,

debidamente discriminados, el impuesto al consumo correspondiente y los impuestos nacionales a que haya lugar, salvo los derechos arancelarios.

En el caso de enajenación de productos extranjeros, una vez adjudicados los productos y previo a la entrega de los mismos, el comprador depositara a ordenes de la entidad territorial o nacional enajenante, dentro del plazo que estas hayan señalado, el valor de las mercancías (sin incluir el impuesto al consumo) y de los impuestos nacionales que se hayan liquidado. Dentro del mismo término, el comprador declara y pagara los impuestos al consumo liquidados por la entidad enajenante a órdenes del Fondo-Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros.

En el caso de enajenación de productos nacionales se seguirá el mismo procedimiento señalado en el inciso anterior, salvo en lo relacionado con los impuestos al consumo, los cuales se declararan y pagaran de conformidad con los plazos y condiciones establecidos en la ley para los productos nacionales.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, en la enajenación de productos extranjeros llevada a cabo por autoridades nacionales competentes se aplicara lo establecido en las normas aduaneras.

Artículo 30. Destrucción de las mercancías decomisadas o en situación de abandono. Cuando transcurridos dos (2) meses a partir de la ejecutoria de la Resolución de Decomiso o de declaratoria de abandono no se haya llevado a cabo la enajenación de las mercancías, estas deberán destruirse dentro de los quince (15) días siguientes.

Igualmente, se procederá a la destrucción cuando el concepto sanitario determine que los productos no son aptos para el consumo humano.

De la destrucción se levantara un acta suscrita por los intervenientes, en la cual constara la fecha de destrucción del producto o productos, la clase, marca, cantidad y valor, acto administrativo de decomiso o de declaratoria de abandono y la identificación de los infractores o propietarios sancionados con el decomiso.

Artículo 31. Impuesto con destino al deporte Productos nacionales. El impuesto con destino al deporte que grava los cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional, se liquidara y pagara conjuntamente con la declaración del impuesto al consumo ante la correspondiente entidad territorial.

## CAPITULO VI

### Régimen procedural y sancionatorio

Artículo 32. Sanción por no declarar impuestos al consumo. Sin perjuicio del pago de los impuestos correspondientes, la sanción por no declarar de que trata el artículo 643 del Estatuto Tributario será el veinte por ciento (20%) del valor total de las operaciones de ventas realizadas por el responsable en el periodo o períodos, o el veinte por ciento

(20%) de los costos y gastos en que haya incurrido el responsable durante el periodo o períodos dejados de declarar.

Cuando la administración tributaria disponga solamente de una de las bases señaladas en este numeral para aplicar la sanción, podrá aplicarla sobre esta sin necesidad de calcular la otra. En el caso de que disponga de la información sobre ambas bases utilizará la que genere el mayor valor.

Artículo 33. Sanción por extemporaneidad en el registro. Los responsables de los impuestos al consumo obligados a registrarse ante las Secretarías de Hacienda de los departamentos y del Distrito Capital que se inscriban con posterioridad al plazo establecido en el literal a) del artículo 215 de la Ley 223 de 1995 deberán liquidar y cancelar una sanción equivalente a cien mil pesos (\$100.000) por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Cuando la inscripción se haga de oficio, existiendo obligación legal para registrarse, se aplicará una sanción de doscientos mil pesos (\$200.000) por cada mes o fracción de mes de retardo en la inscripción.

Los valores de las sanciones establecidos en el presente artículo se actualizarán de la forma prevista el artículo 668 del Estatuto Tributario.

Artículo 34. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 25 de noviembre de 1996.

ERNENSTO SAMPER PIZANO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

José Antonio Ocampo Gaviria.

## **EXHIBIT C**

**REPUBLIC OF COLOMBIA**

[Colombian Coat of Arms]

**CONSTITUTIONAL COURT<sup>1</sup>**  
**Full Chamber**

**DECISION C-720/99**

**RE: Docket No. D-2325**

**Unconstitutionality claim against articles 146 (partially) and 150 (partially) of Law 488 of 1998, "By means of which Tax Rules, and other fiscal provisions of the territorial entities are enacted"**

**Petitioner: GUILLERMO LEON GOMEZ MORENO**

**Speaking Justice<sup>2</sup>: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, Esq.**

Santa Fe de Bogota, D.C., September twenty-nine (29) of nineteen ninety-nine (1999).

The Full Chamber of the Constitutional Court, in fulfillment of its Constitutional attributions and of the requirements and procedure contained in Decree 2067 of 1991, has issued the following:

**DECISION**

In the Constitutionality Proceedings against article 146 (partially) and 150 (partially) of Law 488 of 1998, "By means of which Tax Rules, and other fiscal provisions of the territorial entities are enacted"

**I. ANTECEDENTS**

The Congress of the Republic enacted Law 488 of 1998 "By means of which Tax Rules, and other fiscal provisions of the territorial entities are

enacted", which was published in the Official Journal [Diario Oficial] No. 43,460 of December 28, 1998.

Citizen Guillermo Leon Gomez Moreno partially accused articles 146 and 150 of Law 488 of 1998, of infringing the Political Constitution's 287<sup>th</sup> article.

By means of writ, dated February 25, 1999, the substantiating Justice requested the Ministry of Finance and Public Debt to respond to a series of questions regarding the tax referred to in articles 138 through 151 of Law 488 of 1998. In the same manner, it requested the Colombian Tax Law Institute [*Instituto Colombiano de Derecho Tributario*] for its opinion regarding several issues in connection with said tax.

The Ministry of Finance and Public Debt's proxy, in his brief of April 13, 1999, requested the accused rules be declared Constitutional.

The Governor of the Department<sup>3</sup> of Santander, in his brief dated April 16, 1999, argued in favor of the constitutionality of the accused provisions.

By means of brief, dated April 13, 1999, the Colombian Federation of Municipalities' proxy argued in favor of the petitioner's claims.

The Nation's Attorney General, by means of opinion dated May 7, 1999, requested the Court to declare the accused parts of article 146 and the second section of article 150 of Law 488 of 1999 as constitutional; and, to declare the first section and paragraph of said Law's article 150 as unconstitutional.

## II. ACCUSED PROVISIONS

### LAW NUMBER 488 OF 1998 (December 24)

**"By means of which Tax Rules, and other fiscal provisions of the territorial entities are enacted"**

*The Congress of Colombia*

#### DECREES:

(...)

**Article 146. Statement and payment. The annual motor vehicle tax statement, and the corresponding payment, will be presented before**

*the departments or the Capital District, depending upon where the corresponding vehicle is registered.*

*The departments and the Capital District will administer the tax. It will be paid within the term, and in the financial institutions designated to that effect by the departments and the Capital District. With respect to the statements, official determination, discussion, and collection, the National Tax Statute's pertinent procedures may be adopted.*

*The Ministry of Finance and Public Debt's Fiscal Support Directorate will issue the corresponding forms. Said forms will contain a box where the mandatory motor accident insurance policy's number and issuing company will be indicated. In like manner it will indicate the percentage that corresponds to the municipality, the department, and the corresponding Corps<sup>4</sup>. The financial institution will deposit, in the respective account, the amounts that correspond to the municipalities, the department and the Corps.*

*The District's Tax Directorate will prescribe the forms for the motor vehicle tax declarations within the District Capital of Santa Fe de Bogota's jurisdiction. Said form will contain the box referred to in the previous section.*

*(...)*

*Article 150. Levy distribution. The department is entitled to eighty percent (80%) of all that is levied as tax, penalties and interests, within its jurisdiction. Twenty percent (20%) corresponds to the municipalities to which the address that appears on the declaration form corresponds. The National Government will determine the maximum number of days that financial institutions may claim as reciprocity for the collection of the tax, delivery of stickers and the procedure by means of which they will make the payments of the corresponding amounts in favor of the respective territorial entities and the Corps.*

***PARAGRAPH 1. The Capital District is entitled to the entirety of the tax collected within its jurisdiction.***

***PARAGRAPH 2. Of the eighty percent (80%) to which the departments are entitled, four percent (4%) corresponds to, and will be deposited in favor of, the respective Corps.***

(The accused part is underlined)

### **III. THE CLAIM**

The claimant considers that the accused parts of articles 146 and 150 of Law 488 of 1998 injure the department's autonomy to "administer and establish the necessary taxes for the fulfillment of its functions"(Political Constitution, article 287-3), by transferring to the Corps a percentage of the motor vehicle tax.

According to the petitioner, the Nation assigned, since the year 1983 (article 52, Law 14 of 1983), the national stamp tax on motor vehicles to the departments, towns, provinces, and to the Special District of Bogota. He points out that "said assignment, having been established without limitation or encumbrance, involved not only the apportionment of revenue or tax produce, but was in itself the assignment of tax ownership".

He states that article 138 of Law 488 of 1998 created the tax on motor vehicles -which substituted the national stamp tax on motor vehicles- whose revenues are assigned to the departments. He is of the opinion that "notwithstanding the fact that the cited article only expressly mentions the apportionment of revenues, (...), if it is read in consonance with article 362 of the Political Constitution -which states that departmental taxes enjoy constitutional protection, and thus may not be transferred to the Nation- it is necessary to conclude that the ownership of the tax on motor vehicles, (...), unalterably remains as the departments own". He adds that "to state the contrary would be to assure that a departmental tax was transferred to the Nation, thus clearly infringing the Constitution's 362<sup>nd</sup> article. Nonetheless, it must be granted that even though Law 488 of 1998 does not transfer tax ownership to the Nation, it fell short, only mentioning the revenue apportionment, making it necessary to study the antecedents of the tax in order to establish the departments' proprietorship".

In conformity with the aforesaid, the petitioner considers that "in spite of the fact that the departments are the proprietors of the tax [on motor vehicles] and of its revenue (together with the other territorial entities mentioned in article 139 of Law 488 of 1998), the Law wrongfully established a percentage of specifically destined<sup>5</sup> national revenues in favor of the Corps". He notes that, even though the autonomy of the territorial entities is exercised according to law; "the legislator may not establish rules that turn the autonomy into a merely nominal faculty". He likewise notes that, according to the Constitutional Court's decision C-219 of 1997, law may establish specifically destined national revenues to the territorial entities' taxes only when with it macroeconomic stability is sought to be

preserved, or when seriously endangered national resources are sought to be protected, none of which occurs in the case at hand.

## **IV. INTERVENTIONS**

### **1. Intervention of the Ministry of Finance and Public Debt**

The Ministry of Finance and Public Debt's proxy states that articles 138 through 151 of Law 488 of 1998 substituted the national stamp taxes on motor vehicles. Said taxes were created by article 14-2 of Law 2 of 1976, and were assigned later on to the departments, towns, provinces, and to the Special District of Bogota by article 113 of Decree 1222 of 1986. In his judgment, "the revision of said provisions [articles 138 through 151 of Law 488 of 1998] offers the possibility of noting that the national stamp tax on motor vehicles, circulation and transit of privately owned vehicles, and the Capital District's unified tax on vehicles were replaced by a single tax on motor vehicles. As is observed in said law, it constitutes a new tax of national nature, its revenue assigned in everything regarding its administration and collection to the departments and the Capital District". He adds, "the aforesaid is deduced from the considerations that the provisions of Law 488 of 1998 did not mention tax proprietors, but rather mentioned 'revenue beneficiaries', and that all of the elements that make up the tax obligation were determined. Thus, the rules that governed the taxes mentioned in article 138 of Law 488 of 1998 were derogated.

According to the intervener, the derogation brought about by articles 138 through 151 of Law 488 of 1998 does not contravene the provisions of the Political Constitution's 362<sup>nd</sup> article, according to which, the territorial entities' assets and revenues are protected in the same way private property is. Referring to Constitutional Court decision C-219 of 1997, he claims that Constitutional article 362 does not inhibit the powers of the Republic's Congress to create, modify, eliminate taxes, and rule all its basic elements. In this sense, he notes that the protection guaranteed by the cited article 362 only regards "the revenues of departmental taxes, which have already become their property". He is of the opinion that "in accordance with the above, articles 362 and 287 of the Political Constitution, mentioned in the claim, would not be infringed because the legislator acts upon the legitimate use of its faculties, establishing a new tax that derogates previous provisions that governed said matter, even more so, in dealing with National taxes, no matter whether their revenue has, or has not, been assigned".

Additionally, he notes that the CORPES "had also been participating in a percentage of each department's revenue of the national stamp tax, to

which articles 111 and those following of Decree 1222 of 1986". He notes that, by means of Law 75 of 1985 and Decrees 3083, 3084, 3085 and 3086 of 1986, the Regional Planning Councils were created. Said rules established that each one of these entities would administrate a Regional Development Investment Fund, supplied with resources from "a gradual percentage of the national stamp tax, which was collected in the past by the departments, and was standardized at 10% as of 1993". He deems, in conformity to the above said, "the legislator acted in accordance with the philosophy which had motivated the assignment of said revenues and was determined in Law 488 of 1998; that, of the total departmental levy, that is to say, of the 80% of the total motor vehicle tax revenue, 4% should be transferred to the respective CORPES. Thus establishing a compensation for the Planning Regions by the derogation of the revenue referred to before".

Finally, the Ministry of Finance and Public Debt's Proxy indicates that in virtue of the provisions of articles 51 of Law 152 of 1984 and 1 of Law 290 of 1996, CORPES will seize to exist as of January 1, 2000. Regarding this matter, he notes, "said divisions of the national territory that fulfill planning and coordinative functions of development continue to receive revenues for the fulfillment of their duty until January 1, 2000, in accordance with the provisions of the Development Plan's Organic Law, (...). Additionally, the fact that the Planning Regions are made up of the respective departments' territory must be considered, in such a way the same result to be the beneficiaries of the activities undertaken by CORPES".

## **2. Intervention of the Department of Santander**

The Governor of the Department of Santander states, "if we analyze the origin of the previous stamp tax on motor vehicles, the same was of national nature and transferred to the departments. The fact the nation assigned said tax (transfer) does not mean it is a departmental tax".

He adds, "in this way, when Law 488 of 1998 was enacted, (...), it must be understood that the legislator had the faculty to rule said tax, to determine its distribution, as it in fact did, without this in any way infringing article 362 of the Political Constitution, since said tax is still of a national nature, just that it reaffirms the transfer or assignment to the territorial entities".

## **3. Intervention of the Colombian Federation of Municipalities**

The Executive Director of Colombian Federation of Municipalities notes that article 139 of Law 488 of 1998 is clear in establishing that the

beneficiaries of the revenue of the tax on motor vehicles are the municipalities, the districts, the departments and the Capital District of Santa Fe de Bogota. The above said, in his judgement, "allows us to immediately conclude that the accused texts are contrary to the Constitution. Since the law itself, in one of its clauses, has established without ambiguity, with the greatest clarity, who the beneficiaries of the tax's revenue are, and among them CORPES is no where in sight; it is obvious that the law itself cannot, a few lines ahead, determine the transfer of a portion of the tax's produce to said entities". In like manner, he states, "article 150 [of Law 488 of 1998], in its 2<sup>nd</sup> paragraph, is unconstitutional because it clearly shows that what the legislator is doing is, first, creating a revenue, or more precisely, a participation in a tax revenue for the departments, and then it transfers, without further ado, a percentage of said revenue to a different entity".

It is the intervener's judgement that Constitutional article 287-3 "acknowledges a fundamental power of the territorial entities in budget matters, which consists in the faculty of designing its own system of incomes and expenditures. This attribution is intimately linked to the political auto-administrative capacity, which is innate in autonomous entities. In effect, to speak about autonomy is imprecise if the entity does not have the possibility of freely managing financial resources in order to execute its own decisions. Based on the aforesaid, and in Constitutional case law (decision C-219 of 1997), he manifests that the legislator may only intervene in destining territorial entities' endogenous resources when (1) express Constitutional authorization exists; (2) when defending national macroeconomic stability; and (3), when it is necessary to "avoid unjustified harm of the national treasury".

## **V. EVIDENCE**

### **1. Ministry of Finance and Public Debt**

The Ministry of Finance and Public Debt's Fiscal Support Assistant Director notes that the tax on motor vehicles, established in articles 138 through 151 of Law 488 of 1998, "was conceived taking into account that the departments had no dynamic revenues that would allow them to fulfill their constitutional and legal obligations. Additionally, maybe one of the few elastic revenues they had was the national stamp tax on motor vehicles (of a national nature, assigned to the departments), whose low levying capacity and disproportionate account growth presented itself as an alarming situation. Because of this, it was necessary to improve departmental revenues without undermining those of the municipalities. Changing the tax was a good opportunity to attain said goal".

He also notes: "in our opinion, the national stamp tax on motor vehicles, circulation and transit of privately owned vehicles, and the Capital District's unified tax on vehicles were replaced by a single tax on motor vehicles. As is observed in said law, it constitutes a new tax of national nature, its revenue assigned in everything regarding its administration and collection to the departments and the Capital District. The tax beneficiaries are the departments and the Capital District in the proportion that corresponded to the substituted national stamp tax on motor vehicles; and municipalities and districts in the corresponding proportion of the also substituted tax on circulation and transit of privately owned vehicles".

Finally he notes: "that, of the total departmental levy, in other words, of the 80% of the total motor vehicle tax revenue, 4% should be transferred to the respective CORPES, since the creation of the Planning Regions, by Law 76 of 1985 and Decrees 3083, 3084, 3085 and 3086 of 1986, they were assigned within their revenues a gradual percentage that as of 1993 was standardized at 10% of the national stamp tax levied by the departments. In this sense, Law 488 of 1998 establishes a compensation of this revenue to the Planning Regions".

## **2. Colombian Tax Law Institute – CTLI –**

In its opinion, CTLI noted that before Law 488 of 1998 came into force, the ownership, possession, or driving of vehicles generated the following taxes: (1) the circulation and transit tax (Law 97 of 1913, article 1; Law 91 of 1931, article 1; Law 48 of 1968, article 1; Law 14 of 1983, articles 49, 53 through 55 and 58 through 60; Decree 2926 of 1983, article 1; Decree 1333 of 1986, articles 214 through 219 and 260; Decree 2626 of 1994, articles 441 and those following); (2) the national stamp tax on receipts of payment issued by municipal authorities for municipal taxes on privately owned motor vehicles (Decree 1593 of 1966, articles 1 through 4; Law 48 of 1968, article 1; Decree 284 of 1973, article 5; Law 2 of 1976, article 14; Decree 3674 of 1981, article 1; Law 14 of 1983, article 50 and those following; Decree 2926 of 1983, articles 1 and 2; Decree 3579 of 1983, article 2; Law 50 of 1984, articles 7 and 8; Decree 3138 of 1984, article 1; Decree 1222 of 1986, articles 111 and those following; Decree 3017 of 1989, article 2); and, (3) the unified tax on motor vehicles, which resulted from the merger of the national stamp tax and the circulation and transit tax, authorized for the Capital District by article 179 of Law 223 of 1995, and adopted by the Council of Santa Fe de Bogota D.C. by means of article 12 of Agreement<sup>6</sup> 28 of 1995.

In like manner, the consulted Institute notes: "the tax determined in articles 138 through 151 of Law 488 of 1998 does not derogate the national stamp taxes on motor vehicles, of circulation and transit and the Capital District Santa Fe de Bogota's unified tax on motor vehicles, but rather, as expressed in article 138 of Law 488, it substitutes them".

Additionally, CTI determines whether the taxes substituted by the tax on motor vehicles, established in Law 488 of 1998, were or are the territorial entities' revenue, or national revenues assigned to these. Regarding the tax on circulation and transit, it assures that it can be deduced from the rules that govern it that it was a "municipal tax, to the extent that the respective rules of national nature determined that the municipalities were active subjects<sup>7</sup> of this tax". When referring to the stamp tax it indicates that it was a national tax until the enactment of Law 14 of 1983, whose article 52 assigned it to the departments, towns, provinces and to the Special District of Bogota.

Lastly, it assures that the unified tax on motor vehicles was a levy of municipal nature whose revenues belonged to Santa Fe de Bogota D.C., since the same was the result of the merger of a municipal tax (circulation and transit) and a national tax assigned to the territorial entities (stamp tax on vehicles), as Law 223 of 1995 provided.

According to CTI, the tax on motor vehicles "does not recognize, (...), rights that the territorial entities have or had before the mentioned rule [Law 488 of 1998] came into force". First of all, the institute points out that the taxes substituted by the tax on motor vehicles were taxes of the territorial level, for which reason, when Law 488 of 1998, in its 138<sup>th</sup> and 139<sup>th</sup> articles, "establishes the assignment of revenues to the territorial entities, does not recognize that they already corresponded to them as their own revenues and not simply as assigned revenues". In like manner, it notes: "to the extent that Law 488 of 1998 modifies the levy's distribution, and establishes that of the local levy in each jurisdiction the department is entitled to 80%, and the municipalities to the remaining 20%, but also when it establishes that, of the amount that corresponds to the departments, 4% must be paid to the respective CORPES, it is substantially altering the collection of tax revenues which belonged to each territorial entity, surely in benefit of some and harming others. In as far as regards the levy that corresponded to the municipalities, the new law distributes it among them in accordance to the address informed in the declaration, and not in accordance the place of matriculation as used to be done under past legislation, this factor also alters each municipality's levy". Likewise, it assures that since a modification of the distribution and of the tax rates took place, "there will possibly be cases where the tax calculated under the new law will be inferior to the one that would have existed under the past legislation".

Finally, CTI states: "taking into account the provisions of articles 362, 287, 294 and 339 of the National Constitution, which make up the constitutional outline of the protection of territorial entities' revenues, and given that, as the honorable Constitutional Court has manifested, in general law authorizes to determine the destination of the territorial entities' tax revenues when this is necessary to protect the nation's economic stability and especially to avert certain threats posed upon the national budget's resources; the destination of resources obtained from the tax on motor vehicles, prescribed in Law 488 of 1998 in favor of CORPES, does not recognize rights of the territorial entities (decision C-219/97)".

## **VI. OPINION OF THE NATION'S ATTORNEY GENERAL**

The Chief of the Attorney General's office points out that the tax on motor vehicles, to which articles 138 through 151 of Law 488 of 1998 referred to, substituted the taxes on circulation and transit and the stamp tax on motor vehicles. He indicates that as of the year 1913 the circulation and transit tax belonged to the municipalities (Law 48 of 1968; Decree 2629 of 1983; Decree 1333 of 1986). Regarding the stamp tax he assures that during its early stages it was a national tax (Law 2 of 1976), which by virtue of articles 50 of Law 14 of 1983 and 113 of Decree 1222 of 1986, was assigned to the departments, towns, provinces and to the Special District of Bogota. According to the Attorney General, "Law 14 of 1983 and Decree 1222 of 1986 referred to the assignment of a national tax in favor of said territorial entities and not merely of the revenues obtained from them". He adds: "regarding the Capital District, who is the proprietor of both the circulation and transit and the stamp tax, it must be observed that in exercise of the faculties granted by Law 223 of 1995 it merged the mentioned taxes into the so called 'unified tax on motor vehicles'. Hence, the legislator is simply being reiterative when establishing the District Capital's complete proprietorship of this tax, as is done in paragraph 1 of article 150 of Law 488 of 1998, since already belongs to it, not by means of the assignment of revenues contained in this law, but rather by means of the permanent assignment of ownership of the stamp tax to which Law 14 of 1983 refers to".

The State's Attorney's opinion notes that article 12-b of Law 76 of 1985 determined that the regional development investment funds administered by CORPES would be constituted, among other revenues, by 10% of the national stamp tax levy in each department and town, according to the provisions of Law 14 of 1983. To this respect, he assures: "by means of this rule [article 12-b of Law 76 of 1985] a portion of these resources is destined to CORPES, notwithstanding the tax assignment contained in

Law 14 of 1983; the said course of action adopted by the legislator was in tune with the legal order in force during that time. Later on, in Legislative Act no. 2 of 1987 the legislator was expressly prohibited from modifying the assignments made in favor of the territorial entities".

In view of the above, the Attorney General concludes: "with the exception of the percentage that corresponds to CORPES, of which, as was explained, the legislator may dispose of freely, the distribution established in article 150 of Law 488 of 1998 infringes the constitutional order because it invades the orbit of the territorial entities' assets and revenues, by modifying the distribution of resources which belong to them and of which, by constitutional mandate, only they may dispose of; leaving only to the legislator the coordinating and ruling faculties (Political Constitution, article 339), but not the dispositive faculty".

Finally, the State's Attorney assures: "it is not coherent that by means of Law 488 of 1998 the nation reclaim the property of this tax, under the pretext of substituting existent taxes for a unified one. In the meantime, it leaves the territorial entities only as beneficiaries of the resources that this tax provides. The nation may not assign rights that do not belong to it, nor may the legislator determine the distribution of the same, divesting the territorial entities of their rights and usurping the powers of local and sectional authorities, because this infringes article 367 of the Political Constitution". According to this, he considers that the accused text of section 3 of article 146 and section 2 of article 150 of Law 488 of 1998 are not contrary to the Constitution, in as much as the assignment of the stamp tax in favor of the departments and Capital District is compatible with the destination of a percentage of said tax for CORPES, in light of the rules in force at the time the legislator adopted these decisions, that is to say, before Legislative Act No.2 of 1987, which provided for the permanence of these assignments". He adds: "regarding the claim in connection with paragraph 2 of article 150 of said law, it is necessary to complete the legal proposition integrating the accused part with section 1 of the same article, because it is not possible to analyze the percentage assigned to the departments and to CORPES without reviewing the constitutional implications of the total distribution of the tax on motor vehicles".

## **VII. FOUNDATIONS**

### **1. Competency**

As per the provisions of article 241-4 of the Political Constitution, the Constitutional Court is competent to take cognizance of the following case.

## **2. The issue at hand**

The claimant considers that the accused parts of articles 146 and 150 of Law 488 of 1998 transgress the autonomy of the departments to “administer and establish the necessary taxes for the fulfillment of its functions” (Political Constitution, article 287-3) by assigning to Corpes a percentage of the tax on motor vehicles. According to the petitioner, the tax in mention belongs to the respective and consequently law may not come in to define its destination. Additionally, he asserts that, to the extent that the territorial entities’ taxes enjoy a reinforced constitutional guarantee, law may not transfer them in favor of the Nation without violating the provisions of Constitutional article 362.

The Ministry of Finance and Public Debt’s Proxy assures that the accused provisions are constitutional. According to his criteria, the motor vehicle levy is a national tax assigned in part to the departments and to the Capital District, for which reason nothing impedes law from destining a percentage to the respective Corpes. The Governor of the Department of Santander is of the same opinion.

In turn, the Executive Director of the Colombian Federation of Municipalities joins the claimant by considering, among other things, that “article 150 [of Law 488 of 1998], in its 2<sup>nd</sup> paragraph, is unconstitutional because it clearly shows that what the legislator is doing is, first, creating a revenue, or more precisely, a participation in a tax revenue for the departments, and then it transfers, without further ado, a percentage of said revenue to a different entity”.

In his opinion, the Colombian Tax Law Institute occupies itself in establishing whether the taxes substituted by the tax on motor vehicles were, or are, the territorial entities’ revenues or national revenues assigned to them. Finally, as is summarized in the antecedents of this decision, the Institute concludes that the tax under study is of a territorial nature. Consequently, he asserts: “taking into account the provisions of articles 362, 287, 294 and 339 of the National Constitution, which make up the constitutional outline of the protection of territorial entities’ revenues, and given that, as the honorable Constitutional Court has manifested, in general law authorizes to determine the destination of the territorial entities’ tax revenues when this is necessary to protect the nation’s economic stability and especially to avert certain threats posed upon the national budget’s resources; the destination of resources obtained from the tax on motor vehicles, prescribed in Law 488 of 1998 in favor of CORPES, does not recognize rights of the territorial entities (decision C-219/97)”.

In the Attorney General's opinion: "with the exception of the percentage that corresponds to CORPES, of which, as was explained, the legislator may dispose of freely, the distribution established in article 150 of Law 488 of 1998 infringes the constitutional order because it invades the orbit of the territorial entities' assets and revenues, by modifying the distribution of resources which belong to them and of which, by constitutional mandate, only they may dispose of; leaving only to the legislator the coordinating and ruling faculties (Political Constitution, article 339), but not the dispositive faculty".

In conclusion, the State's Attorney asserts: "it is not coherent that by means of Law 488 of 1998 the nation reclaim the property of this tax, under the pretext of substituting existent taxes for a unified one. In the meantime, it leaves the territorial entities only as beneficiaries of the resources that this tax provides".

According to the aforesaid, the case under study revolves around two fundamental constitutional issues.

First of all, the Court must identify if, according to the legal regime in force, the resources from the tax on motor vehicles belong to the territorial entities. If this were the case, the Court would have to define if law may assign a percentage of said resources to a regional or interdepartmental entity such as CORPES.

Now then, independently from the answer to the first question outlined above, the Court must establish if it is true, as apparently the claimant and some other interveners assert, that once the legislator has granted to the territorial entities the condition of beneficiary of a certain tax it is incapacitated to reform the corresponding legal regime and transfer to the nation the condition of beneficiary of said tax. If this assertion were true, the Court would have to analyze if the accused rule granted the Nation a percentage of the resources that belonged, as motor vehicle tax, to the departments.

The Court proceeds to study the outlined issues in the corresponding order.

### **3. Motor vehicle tax revenue ownership and legislator's capacity to affect the destination of said resources**

The claimant considers that the motor vehicle tax belongs to the territorial entities. He argues that, under these circumstances, law may not establish the specific destination of a percentage of said resources.

The Court must define if the mentioned levy is a tax source whose owner is the Nation, or, on the contrary, one of the territorial entities. As has been established by case law, depending upon the above definition, the subsequent analysis regarding the alleged violation of the constitutional protection of territorial entities' revenues (Political Constitution, article 362) and of the constitutional guarantee of the departments' autonomy (Political Constitution, articles 287, 298, 300-2, 300-3 and 305-4).

Before resolving the above mentioned issue it is necessary to remember that, as this Court<sup>1</sup> has established, "property" of a tax does not mean property of a tax species nor of the legal competency to create, modify or suppress the tax, but rather designates property of the revenues which the tax effectively originates. In effect, a levy is nothing more than a legal institution from which the objective premises of a determined tax obligation are defined. Consequently, the levy –the rate, the contribution or the tax- is not a commodity susceptible to dominion, but merely a legal institution. In that same sense, the Court has indicated that the constitutional competency –direct or derived- in virtue of which a levy is created, modified or extinguished, is not susceptible to dominion either, as is not any other of the competencies or faculties that the Constitution assigns to public entities. In the Court's opinion, "in constitutional terms, the organs in which tax powers reside –originative or derivative- (Political Constitution, article 338) enjoy a levying faculty and not a right of ownership"<sup>2</sup>.

In virtue of the aforesaid, it must be averred that the question regarding the *property* of the tax really leads to inquire if the corresponding tax constitutes an endogenous financial source of the territorial entities, or, what is the same, if the revenues that originate as a result of said taxes have the nature of being the territorial entities' own resources.

Of the answer to the question formulated above, regarding the nature of the studied revenue, depends the scope of the legislator's faculties to intervene with respect to its collection and assignment. Verily, the constitutional principles, which orient the inter-governmental finance regime, establish a series of distinctions founded on the endogenous or exogenous nature of the financial sources of the territorial entities. As is seldom remembered, the legislator's scope of intervention is much greater with respect to exogenous sources, and a very reduced competency to intervene in the collection and administration of the endogenous financial sources of the territorial entities.

<sup>1</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.)

<sup>2</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.)

#### **4. Legislator's faculty to intervene in the assignment process of the revenues to the territorial entities**

The Constitution establishes a unitary form of State, but it determines that the territorial entities are autonomous in the administration of their own matters. The concrete definition of the degree of autonomy of the territorial entities is something that the Constitution delegates to the legislator. To whom, notwithstanding, it links the defense of a series of minimum principles, which are essential in order to be able to speak about a decentralized regime with real autonomy of its territorial entities.

Constitutional article 287 establishes the content or essential nucleus of the territorial autonomy principal. According to the mentioned article, the legislator must assign the territorial ordering regime, respecting the rights of the territorial entities to be governed by its own authorities, to establish the necessary levies for the fulfillment of its tasks, to administer the resources for the effective achievement of its functions and to participate of national revenues. The Court has been emphatic in pointing out that the legislator cannot, in any event, establish rules that divest of content the general competency clause of the territorial entities, contained in article 287 of the Political Constitution. To this respect case law has indicated that law may not, under the pretext of designing the territorial ordering regime, establish rules that "limit the territorial entities' autonomy to the point that only from a formal or merely nominal perspective it can be asserted that they have the capacity to administer their own interests"<sup>3</sup>.

Evidently, the territorial entities may only perform their constitutional attributions if they have enough resources. Consequently, the Constitution indicated that the rights to establish and administer the necessary resources for the fulfillment of its functions, to participate in the National revenues and to elaborate their own budget of revenues and expenditures, all make part of the autonomy essential nucleus (Political Constitution, article 287). Nevertheless, the mentioned faculties are exercised, according to the Constitution, under the terms of the law.

Now then, the reference made to the legislator does not imply full powers to intervene in the territorial entities' fiscal system. Since the study of the legislator's limits in designing the inter-governmental financial system is very relevant to resolve the case at hand, the Court will now set forth a brief account of some of the most important constitutional principles regarding this matter.

---

<sup>3</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.); C-004/93 (S.J. Ciro Angarita Baron, Esq.).

In general, territorial entities count on two types of financial sources. In the first place, the Constitution conferred upon them the right to participate of the State's resources, for which it established a series of rules aimed at assuring the transfer or assignment of national revenues to the departments and municipalities, as well as participation rights in the royalties and compensations. As has been noted in case law, these types of financial sources are called exogenous sources and allow an ample intervention on the part of the legislator, given that, ultimately, they are national financial sources.

Particularly, the Court has noted that nothing impedes law from intervening in the definition of the areas to which national resources transferred or assigned to territorial entities must be destined, as long as the destination is proportionate and respects the constitutional priorities relative to each of the different exogenous financial sources. Thus, e.g. law may define the areas of social investment to which the so-called situated fiscal revenues<sup>8</sup> must be destined, as long as the said correspond to the priorities mentioned in article 356 of the Constitution<sup>4</sup>. Likewise, the legislator is empowered to establish the destination of the national resources transferred to the territorial entities, as long as it is in accordance with the provisions of articles 288 and 357 of the Constitution<sup>5</sup>. Additionally, case law has pointed out that law may determine the destination of the royalty resources as long as it respects the limits and guidelines established in the Constitution<sup>6</sup>. Lastly, the revenues that the Nation assigns in advance to the territorial entities may have a specific destination defined in law, without it transgressing the prohibition of Constitutional article 359<sup>7</sup>. Nonetheless, said destination must pursue an important constitutional objective, it must be useful, necessary and strictly proportionate, as per the autonomy of the territorial entities, for the obtainment of the pursued objective.

In sum, this Court's case law has determined that legislative definition of the areas to which national resources, transferred or assigned to the

---

<sup>4</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.)

<sup>5</sup> "To this respect the Court pointed out that the legal destination of the transfers, under the indicated terms, responds to the necessity of assuring the social objectives contained in the Constitution itself. For these reasons, case law has determined that the municipal resources that result from the assignment contained in article 357 of the Political Constitution may only be destined for social investment, and that the legislator is empowered to determine the minimum percentages of investment in each area". S C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.). See decisions: C-151/95 (S.J. Fabio Moron Diaz, Esq.) and C-520/94 (S.J.Hernando Herrera Vergara, Esq.).

<sup>6</sup> According to the Court, the destination of royalty resources must be done in a similar manner as that established in Law 60 of 1993 regarding the situated fiscal revenues and transfers, in as much as royalties form part of the public and social expenditure and economic planning general policy. (Political Constitution, article 339) See decisions: C-567/95 (S.J. Fabio Moron Diaz, Esq.), C-075/93 (S.J. Alejandro Martinez Caballero) and C-098/93 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>7</sup> C-036/96 (S.J. Jose Gregorio Hernandez Galindo, Esq.).

territorial entities, must be oriented does not transgress the Constitution, as long as it refers to those areas that have constitutional priority.

But, territorial entities are not only financed with exogenous resources. Additionally, they enjoy a series of resources that, in a strict sense, must be denominated *own resources*, and that are constitutionally subjected to a greater autonomy. The territorial entities' own resources are those that originated from endogenous financial sources, that is to say, their effects are originated and produced within the respective jurisdiction and in virtue of internal political decisions. In consequence, both those that result from the exploitation of the exclusively owned commodities and tax revenues originated from their own tax sources –taxes, rates and contributions- are own resources.

The legislator's intervention regarding the destination of the resources originated from endogenous financial sources is earnestly exceptional and limited. In effect, as case law has noted, the reasons that support the legal destination of national resources assigned or transferred to territorial entities do not serve to justify the legislator's interference in the destination of own resources of the territorial entities, that is to say, of those resources that are originated from endogenous financial sources.

Given that the legislator must respect the essential nucleus of the territorial entities' autonomy, one of whose central elements is the right to administer their own resources, it is clear that any legislative intervention in this matter demands sufficient and objective justification. As was explained, the faculty to intervene in the destination of transferred or assigned national resources derive from a set of constitutional rules that specifically habilitate said intervention. Nonetheless, there is no constitutional provision that justifies, *in genere*, the legislator's intervention in the administration of said entities' own resources<sup>8</sup>. On the contrary, the constitutional possibility of autonomously managing their own resources is a necessary guarantee to assure that the territorial entities may really design an investment and expenditure budget adjusted to their own needs and priorities.

As has been noted in case law: "the financial autonomy of the territorial entities with respect to their own resources is a necessary condition for the exercise of their own autonomy. If the former disappears the latter is destined to remain only nominally. In these conditions, the Constitutional Court considers that in order to avoid the divestment of the territorial entities' fiscal competencies, at least resources originated in endogenous financial sources –or *stricto sensu* own resources- must, in general, be at

---

<sup>8</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

the undisturbed disposal of the corresponding local or departmental authorities, without the legislator's improper interference.”<sup>9</sup>

Nevertheless, in some exceptional cases the legislator is authorized to intervene in the management and the exploitation of the territorial entities' own resources. Thus, for example, the defense of seriously threatened national treasury or of the internal or external economic stability supports in extreme cases the legislator's intervention in the process of assigning the territorial entities' own resources<sup>10</sup>.

According to the above explained, it is fundamental to define whether the tax on motor vehicles constitutes an endogenous or exogenous financial source for the territorial entities, since the legislator's intervention in the destination of a percentage of said resources will depend upon this. In effect, as case law has determined: “the scope of national power's conduct regarding the finance of territorial entities will greatly depend upon the previous definition regarding the origin of the resources that are intervened. Hence, the interference of the central power in the configuration, management or destination of financial sources that do not belong to the territorial entity or of its fruits –e.g. transferred or assigned national resources- may be more intense than that pretended to be undertaken on said entities' financial sources or own resources”.

In consequence, the Court proceeds to remember the rules that must be applied when defining if a tax originates territorial entities' own resources.

## **5. Criteria to identify exogenous and endogenous financial resources of territorial entities**

In tax matters the Constitution grants the unitary principle a primordial importance. In consequence, it is not strange that the legislator is who must define, in the first place, if a certain tax constitutes an exogenous or endogenous financial source of territorial entities. (Political Constitution, articles 150-12, 287, 300-4 and 313-4). Hence, the first criterion to which the interpreter must refer to identify the type of financial source, is the formal criterion that connects it with the text of the law that creates or authorizes the respective tax. However, multiple events exist in which the law remains silent with respect to the entity that owns the source or that the formal manifestation evidently contradicts the material regime of the respective tax. In these cases, case law has established the need to turn to other types of criteria like the organic or the material criteria.

---

<sup>9</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>10</sup> C-004/93 (S.J. Ciro Angarita Baron, Esq.); SC-070/94 (S.J. Hernando Herrera Vergara, Esq.).

The organic criterion has been utilized by doctrine and case law, even before the enactment of the Constitution of 1991, to identify the entity that owns a certain tax<sup>11</sup>. According to this criterion, the fundamental point in order to recognize whether a financial source is national, departmental or municipal resides in identifying the political organs that participate in its creation. If in order to perfect a certain tax a political decision of the local or regional representative organs is necessary, it can rightly be stated, that it consists of a tax of the territorial entities and not of a national financial source. In this Courts judgement: "to the extent that a territorial entity participates in the definition of a tax, through a political decision that incorporates a necessary factor for perfecting the respective regime and that, in consequence, facilitates the administration to proceed to collect, it must be concluded that the created tax source belongs to it, and consequently, the resources levied are the respective entities' own resources"<sup>12</sup>.

Lastly, the material criterion serves as fundamental support to identify the ownership of a tax when the formal and organic criteria are insufficient. In light of this criterion, a financial source will have the nature of an endogenous source in those events in which the revenues that become a territorial entity's property are collected entirely in its jurisdiction and are destined to pay the territorial entity's own expenditures, without there existing a substantive element –as would be for example the inter-jurisdictional mobility of any of its elements<sup>13</sup>- which would serve to establish that it is a national revenue.

In those cases in which the use of the different criteria produces contradictory solutions, priority must be given to the substantial right over the merely formal manifestations of the legislator. Especially, the Court considers that in events of conflict and uncertainty, the organic criterion constitutes the fundamental defining criterion. In consequence, notwithstanding that a tax were formally classified as an exogenous financial source, the truth of the matter is that if (1) in order to perfect the respective tax obligation a political decision from the departmental assembly or the municipal council is required –organic criterion-; (2) it is levied entirely within the jurisdiction of the respective territorial entity; (3) the levied revenues enter entirely to the respective entity's budget; and, (4) no substantive element which would serve to establish that it is a national revenue exists, it must be concluded that it is an endogenous financial source.

---

<sup>11</sup> Supreme Court of Justice, Full Court, decision of December 4, 1925. Supreme Court of Justice, Full Court, decision of February 26, 1973.

<sup>12</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>13</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

## **6. Application of the mentioned criteria to the case under study**

The Court coincides with the opinion sent by the representative of the Ministry of Finance and Public Debt, in the sense of maintaining that articles 138 through 151 of Law 488 of 1998 entirely determine the elements that make up the motor vehicle tax created by said provisions.

In effect, Law 488 of 1998 created a new tax on motor vehicles which substitutes the national stamp tax, the circulation and transit tax and the unified tax on vehicles of the Capital District of Santa Fe de Bogota<sup>14</sup>.

Article 139 of the mentioned Law appoints as beneficiaries of the tax revenues “the municipalities, districts, departments and the Capital District of Santa Fe de Bogota, under the conditions and terms established in this Law”. The following articles of Law 448 [sic] govern in its entirety the tax's regime: the taxable event (article 140) levied vehicles (article 141), taxpayers (article 142), tax base (article 143), tax cause (article 144), tax rates (article 145), tax declaration and payment (article 146), administration and control (article 147), transfer of property and registry (article 148), obligation to use sticker (article 149), and finally, levy distribution (article 150).

---

<sup>14</sup> As is stated in the opinion prepared by Mr. Alfredo Lewin Figueroa, Esq., which was sent to this corporation by the Colombian Tax Law Institute, the **Tax on Circulation and Transit of Vehicles** was created by Law 97 of 1913. The first article of said Law authorized the Municipal Council of Bogota to create, collect and destine, as it saw fit, the resources thus levied without the need of a previous authorization of the Departmental Assembly. Law 48 of 1968 (article 1), ratified that said tax was a municipal levy, and it indicated that “the Special District and the municipalities are authorized to levy with the tax on circulation and transit of mechanical traction vehicles”. Subsequently, Law 14 of 1983 (article 49) reiterates that private owned vehicles “will be levied by the municipalities per the tax of circulation and transit”. Additionally, the Law cited above modified the rates and exemptions regime. Decrees 2969 of 1983, 1333 of 1986 and 2626 of 1994 reformed what had to do with rates, tax base and collection, modifications that did not affect the municipal nature of the tax. With respect to the **National Stamp Tax**, Legislative Decree 1593 of 1966 determined that “the payment receipts issued by municipal authorities for the municipal tax on privately owned motor vehicles are levied with the national stamp tax”. Later on, Law 48 of 1968 (article 1), Decree 284 of 1973 (article 5), Law 2 of 1976 (article 14) and Decree 3674 of 1981 (article 1) established adjustments on the rates for the collection of the mentioned tax, without altering the national nature of the levy. Law 14 of 1983 assigned the tax to the territorial entities. Article 52 of said Law established: “the national stamp tax referred to in article 50 of this Law is now assigned to the departments, towns, provinces and to the Special District of Bogota. Consequently, the collection of the tax will be carried out by the territorial entities (...).” Later on, some provisions (Decree 3579 of 1983, Law 50 of 1984, Decree 3138 of 1984, Decree 1222 of 1986 and Decree 3017 of 1989) partially modified the tax regime especially in connection with tax rates, but did not effect the national nature of the same. Lastly, with respect to the unified tax on vehicles for the Capital District, article 179 of Law 223 of 1995 authorized the Capital District of Santa Fe de Bogota to merge the national stamp tax with the tax on circulation and transit of vehicles matriculated in Bogota. In this way, a tax of national nature and one of municipal nature were unified. Finally, as has been mentioned, Law 488 of 1998 created a new tax on motor vehicles which substituted the national stamp tax, the circulation and transit tax, and the unified tax on vehicles of the Capital District of Santa Fe de Bogota.

In sum, it is a new tax whose regime integrally defined by the cited articles of Law 448 [sic] of 1998. Now then, the provisions cited above do not expressly determine if the created tax is national, departmental or municipal.

The claimant, as well as other interveners, considers that the answer to the proposed question must be searched for in the antecedents or in the legislative history of the accused provisions. Nevertheless, given that in the case at hand the Court is confronted with the study of an entirely new tax integrally regulated by the new legal regime and, consequently, it does not seem proper to call upon previous, derogated, modified or substituted provisions, in order to determine the fact the apparently missing datum. In effect, the fact that in the past a certain tax had a territorial nature does not necessarily imply that the new law, that substitutes and integrally regulates it, bestows upon it the same nature. Another different issue is if a modification this nature of the legal regime of a tax implies a transgression of the provisions of article 362 of the Constitution. However, this issue will be studied hereinafter. For now, it will suffice to say that in events such as the one analyzed, where a new law integrally regulates the regime of a new tax, it is inopportune to summon the historical antecedents in order to identify the territorial or national nature of the studied tax.

It could be maintained that if the legislator integrally establishes the regime of a tax and does not state that it constitutes the territorial entities' own source, in general, it is a national revenue. Nevertheless, this criterion does not cease to be an auxiliary criterion, and in no case a definite one. For which reason it is necessary to call upon the application of the material and organic criteria mentioned before.

Materially, it could be asserted that the tax on motor vehicles is the territorial entities' own revenue. In effect, it is a tax which is collected in the jurisdiction of the respective entities; whose produce becomes part of the respective budgets; destined to satisfy local or regional interests or necessities; and that in general does not have substantive elements that allow to assert that it is a national revenue.

It can thus be affirmed that a virtual contradiction exists between the formal and material criteria, since the former suggests that it is a national revenue, and the latter makes possible to consider that it constitutes an endogenous financial source of the territorial entities.

The mentioned contradiction is resolved by calling upon the third of the aforementioned criteria, that is to say, the organic criterion. In effect, within a context of uncertainty, like the one set forth, in order to define if a tax constitutes an endogenous financial source of the territorial entities it

is necessary to identify if the perfection of the tax regime demands a manifestation of the organs of said entities' organs of political representation.

The application of the organic criterion to the case under study leads to assert that the tax on motor vehicles is a levy of national nature. Verily, said tax is established in Law 488 of 1998 without it being necessary for its perfection decision whatsoever of the municipal council of the departmental assembly. Consequently, the national tax on vehicles constitutes a national revenue assigned to the territorial entities in proportion to the levy in the respective jurisdiction.

## **7. The legislator's faculty to intervene in the destination of national revenues assigned to territorial entities**

The revenues assigned in advance to the territorial entities are revenues created in virtue of a political decision at the central government level, which do not constitute, *stricto sensu*, the territorial entities' own resources. Consequently, as was explained hereinbefore (*ut supra*, footnote 10), the legislator may intervene in the process of assignment of said revenues, as long as a constitutionally important objective directly related with the beneficiary territorial entities' own interests is pursued, and as long as it does not affect in a disproportionate way the autonomy of the territorial entities in whose jurisdiction the collection is undertaken.

In effect, if the revenue is assigned to the territorial entity in proportion to the collection undertaken in the respective jurisdiction, the legislator could not order that the said be destined for objectives not related to the real interests of the beneficiary territorial entity. Otherwise, a figure would be created that would only serve to conceal specifically destined national revenues, on the fringes of the provisions of article 359 of the Constitution. Additionally, such a financial transaction would compromise the autonomy of the territorial entities to the extent that the fruits of the fiscal endeavor of the population of the respective jurisdiction would be destined to the satisfaction of alien interests.

The Court will now study if the legislator's intervention in the destination of a percentage of the national tax on vehicles assigned in part to the departments fulfills the mentioned requirements.

The partially accused provision assigns to the departments 80% of the total levy of the national tax on vehicles within the respective jurisdiction. However, it dictates that 4% of the assigned percentage must be paid to the respective Corpses.

As has been established, law may intervene in the destination of a percentage of the revenues assigned in advance to the territorial entities. Nonetheless, given that said intervention restricts the autonomy of the territorial entities it will only be admissible if it pursues a constitutionally desirable objective, directly related to the genuine interests of the respective territorial entities. The Court asks itself if the destination of a percentage of the national tax on vehicles assigned to the departments and to the Corpses fulfills the conditions mentioned above.

The Regional Planning Council -CORPES- are the directing organs of the Planning Regions that divide the national territory<sup>15</sup>.

In general, the planning regions have the mission of (1) strengthening and enabling harmonic and integrated growth of the departments that make up each region; (2) multiplying the technical and administrative capacity of the territorial entities which constitute each territory; (3) creating permanent and effective instruments of coordination among the different levels of government; (4) guaranteeing the effective participation of the territorial entities in the production of the national development plan and in designing the Nation's annual investment budget. Regarding this last issue, Law 152 of 1994, by means of which the organic law of the development plan was established, indicates in its 47<sup>th</sup> article the special functions of the Planning Regions with respect to the Development Plan. According to this article, aside from the functions for which they were created, it will correspond to the legally existent planning regions, to (1) contribute to the due coherence and articulation between national planning and that of the territorial entities, (2) promote and prepare plans and programs that interest both the Nation and the departments, (3) provide technical and administrative counsel to the departmental planning offices, and (4) support the decentralization processes.

Each Planning Region has an investment fund for the development of the respective region. Since their creation, said funds have been supplied with both national and departmental resources,<sup>16</sup> since it is evident that the

---

<sup>15</sup> Law 76 of 1985 –regulated by Decrees 1817 of 1986, 2411 of 1987 and 1113 of 1992- created the Planning Region of the Atlantic Coast, which encompasses the territories of the departments of Atlantico, Bolivar, Cordoba, Magdalena, Guajira, Sucre, Cesar and the Town of San Andres and Providencia. Later on, four new planning regions were created: Amazonia, constituted by the department of Caqueta, the town of Putumayo and the province of Amazonas (Decree 3083 of 1986); the Planning Region of Orinoquia, made up of the department of Meta, the towns of Arauca and Casanare and the provinces of Guainia, Guaviare, Vaupes and Vichada (Decree 3084 of 1986); the Planning Region of the Colombian West constituted by Antioquia, Caldas, Cauca, Choco, Nariño, Quindio, Risaralda and Valle (Decree 3085 of 1986); and that of Mid-East made up of the departments of Huila, Tolima, Boyaca, Cundinamarca, Santander and Norte de Santander (Decree 3086 of 1986). The territory of the Special District of Bogota is considered an independent region.

<sup>16</sup> Originally the Regional Investment Funds were supplied with the following financial sources: 10% of the national stamp tax produced in each department, town and province (articles 111 and those following of

plans and projects produced and financed with resources from said Fund benefit all levels of government committed in the regional development, but especially the departments that make up each zone.

As was mentioned, CORPES are the directing organs of the Planning Regions. The constituted by the President of the Republic or his deputy, the Chief and the Assistant Chief of the National Planning Department or their deputies, and the governors of the departments that make up each planning region.

The law assigns to the Corpses the following functions: defining and approving the appropriations of the investment expenditure of the Investment Fund's resources for regional development; destining the Investment Fund's resources for regional projects and constructions whose priorities are the policies and programs determined by the National Development Plan and the regional plans; coordinating the activity of the planning organisms of the territorial entities which make up the region; proposing the general orientations that the national, departmental and municipal entities must follow; watching over the exact correspondence of the administrative actions, at all levels, with the policies established in the national and regional development plans; determining the bases of the investment programs and the region's public expenditure and recommending to the corresponding authorities its inclusion in the annual project of the national budget; and, evaluating the execution of the regional plans and programs and proposing the initiatives that are deemed necessary to guarantee its fulfillment<sup>17</sup>.

According to the Constitution's 306<sup>th</sup> article the decision of becoming Planning and Administrative Regions, which are artificial persons with autonomy and property, corresponds to the departments. However, only an organic law of territorial ordering may establish the condition to request the transformation of the region into territorial entity. Said law will establish the attributions, administrative organs and the region's resources (Political Constitution, articles 285, 286, 288 and 307).

In development of the cited provisions, the paragraph of article 47 of Law 152 of 1994 determined that the functions and competencies of the existing planning regions will be assumed by the planning and administrative regions, which organize under article 306 of the Constitution. In this same sense, article 51 of the before cited law

---

Legislative Decree 1222 of 1986, Departmental Regime Code); 10% of the mark-up in price taxes on constructions executed by the Nation in the respective planning region; 5% of the royalties for the exploitation of non-renewable natural resources assigned by the nation to the departments, towns and provinces that make up each region; 5% of the national royalties and shares each region generates from the exploitation of non-renewable natural resources.

<sup>17</sup> Law 76 of 1985 and Decrees 3083 of 1986, 3084 of 1986, 3085 of 1986 and 3086 of 1986.

indicated that the existing Regional Planning Councils will promote, within the term of two years as of the promulgation of the Law, the organization of the regions referred to in article 306 of the Constitution, and the governors must define the terms of said transformation within the six months following the date in which the law comes into force. In turn, paragraph 2 of the mentioned article indicated that while the Planning and Administrative Regions are constituted, the functions and attributions which are assigned to them in this Law will be exercised by the current CORPES. However, given the difficulty of consolidating the process of regionalization, Law 290 of 1996 prolonged until January 1, 2000 the term for constituting the Planning and Administrative Regions, and thus, the existence of Corps.

In sum, Corps, as technical instances of coordination and intermediation between the national government and the departmental governments, has the mission of putting to practice the coordination, concurrence, and subsidiary principles, mentioned in article 288 of the Constitution. Additionally, they seek to promote the regionalization process advanced by article 306 of the Constitution, with the objective of promoting the economic and social development of the departments that make up each territory. Consequently, the Court must assert that the current Regional Planning Councils pursue goals that are constitutionally valuable.

Nonetheless, in order for a legal destination of a percentage of the revenues assigned to the territorial entities to be constitutional, it is not sufficient that the law that establishes it pursues a legitimate objective. It is necessary, additionally, that said objective correspond to the real interest of the territorial entity, beneficiary of the assignment. In other words, it is necessary that the revenue be destined to cover the expenditures generated by the fulfillment of the responsibilities of the beneficiary territorial entity.

It could be affirmed that to the extent to which Corps is not an entity of departmental nature nothing justifies the destination to said entity of a percentage of the revenues assigned to the departments. However, the above argument forgets that Corps is the directing entity of inter-departmental unions, whose function is no other than promoting the inter-governmental coordination to obtain the economic, social and cultural development of the different departments. To that extent, it may not be asserted that it is an entity that responds to or defends merely national interests. On the contrary, through these kind of coordinating instruments the most important sectional or departmental interests are funded and promoted.

In effect, as was established hereinbefore, law assigns to Corps, among others, the following functions: destining the resources of the Investment

Funds for regional projects and constructions that benefit all the departments that make up the respective territory; coordinating the activity of the planning organisms of the departmental entities which make up the region; participating in the decision processes, at central government level, when it may affect the respective territorial entities; and, evaluating the execution of the regional plans and programs and proposing the initiatives which are considered necessary in order to guarantee their fulfillment<sup>18</sup>. Consequently, these are tasks that directly benefit the departments that make up each of the planning regions and that promote their integrated and harmonic development.

Thus, nothing impedes the legislator from establishing that a small percentage of the resources assigned to the entities directly benefited by Corpes' labor, be destined for the operation of this important planning and inter-governmental coordination instrument. Additionally, it cannot be asserted that the destination of 4% of a revenue assigned to the departments in benefit of a regional planning and coordinating entity disproportionately compromises the autonomy of the sectional decision organs. In effect, nothing suggests that the relation between the percentage legally assigned to Corpes (4% of the 80% of the national tax on motor vehicles levied in the respective jurisdiction) and the benefit that this instrument may provide to the department is disproportionate. Furthermore, as was established hereinbefore (*ut supra*, footnote 17) the Investment Funds administered by Corpes are the addressees of state resources to the extent that national interest in promoting the coordinated planning and the harmonic development of the different territorial entities exists.

In synthesis, it is the Court's judgement that the provisions that destine a percentage of the revenues assigned to the territorial entities for the fulfillment of an admissible constitutional objective, when the legislator's intervention seems useful, necessary and strictly proportionate to the obtainment of the beneficiary territorial entity's own interests, are in accordance with the Constitution.

Notwithstanding the arguments that have been posed in favor of the constitutionality of the partially accused disposition, an issue that has been set forth reiteratively by most of the interveners in this case must be analyzed. Namely, verifying if the legislator has competency to modify the territorial entities' fiscal regime, suppressing or reforming the legal capacity to collect a certain tax.

## **8. The legislator's competency to modify the territorial entities' fiscal regime**

---

<sup>18</sup> Law 76 of 1985 and Decrees 3083 of 1986, 3084 of 1986, 3085 of 1986 and 3086 of 1986.

In the claimant's opinion, if it is maintained that Law 488 assigned *the property* of the tax on motor vehicles of the territorial entities to the Nation, it must be consequently asserted that the mentioned Law transgressed the provisions of article 362 of the Constitution. He likewise considers, as do some of the interveners, that once the law has granted the territorial entities the right to enjoy the revenues collected in virtue of a certain tax it cannot subsequently make the Nation said tax's creditor. The Court accordingly proceeds to recall case law regarding the scope of Constitutional article 362.

Constitutional article 362 establishes, in favor of the territorial entities' tax revenues, the same guarantees it confers on private property and income (Political Constitution, article 58). Nonetheless, the Court has manifested that the real significance of the cited constitution provision is not fully understood if the meaning of the expression "tax revenues" is not previously clarified.

According to constitutional case law, the concept of "tax revenues" fundamentally refers to resources effectively caused –either collected or not– in virtue of a particular tax. However, as this Corporation has reiterated, said meaning does not include the levy's creditor's tax powers, that is to say, the power to create, modify or collect a certain tax burden. In effect, in the opinion of the Court, the fact that the legislator establishes or authorizes a tax in favor of the territorial entities does not imply that *the faculty* to collect said tax becomes property of the respective entity, and thus, Congress is left inhabilitated to derogate or modify the mentioned legal regime.

In words of the Court: "The tension between the constitutional requirement of providing departmental and municipal treasuries with relatively safe fiscal systems and the democratic principle may not be resolved simply in favor of the former without attending to the grave constitutional distortions that it implies. Supposing that the guarantee contained in article 362 of the Political Constitution is a sort of power of resistance in favor of territorial entities against legal rules which revoke the authorization to collect a certain tax or that modify the factors that constitute it, would be equivalent to proposing the complete exclusion of the democratic principle from certain compartments whose regulation, by express constitutional attribution, correspond to the legislator (Political Constitution, articles 150-12 and 338). This contradictory thesis would have the consequence of attributing to eventual political majorities a power equal to or even greater than constituent power itself. In effect, such an interpretation would assure the perpetuation in time of a legislative decision that would result compromising future legislators and, in consequence, future generations of Colombians that will not be able to vary the choice that an eventual

political majority in exercise of legislative power adopted at a certain moment in history.”<sup>19</sup>

Consequently, in light of the constitution order now in force, it is not possible to maintain that once a rule that creates a tax in favor of the territorial entities is enacted, a right similar to private property that limits the legislator's capacity to modify or derogate the disposition that creates the tax is born in favor of them. As this Corporation has noted, “nothing in the studied article 362 conduced the constitutional interpreter to completely sacrifice the democratic principle in the name of stability of the territorial treasuries”<sup>20</sup>.

In sum, article 362 of the Constitution, according to which the assets and revenues that belong to the territorial entities enjoy the same protection as does privately owned property, inhibits the legislator from appropriating or assigning to the Nation the revenues effectively caused in favor of a territorial entity<sup>21</sup>. In effect, if article 362 of the Constitution is read in harmony with the provisions of articles 150-12, 300-4 and 313-4 of the Constitution, it must necessarily be concluded that the guarantee contained in the first part of the cited rules does not limit the legislator's competency to modify or derogate taxes of the territorial entities<sup>22</sup>.

As this Corporation has reiterated: “The legislator's tax powers are complete. For this reason it may create, modify and eliminate taxes as well as regulate everything regarding its basic elements, without affecting the provisions of constitutional article 362<sup>23</sup>. In this order of ideas the Congress of the Republic may modify the legal regime of the territorial tax,

---

<sup>19</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>20</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.). To this respect, the cited case law indicated: “on the other hand, an ample interpretation of article 362 of the Political Constitution would end up sacrificing the general interest implied in the defense of a coherent, stable and healthy national economic policy. In effect, the impact of tax policy in the stabilizing and redistributing functions of public finance makes fiscal decisions, that, at a certain moment in history appear opportune, may be revised if with the passing of time circumstances change and it becomes imperative to modify said decision for the implementation of a new model, or simply, to carry out the stabilizing or redistributing function of which has been spoken. Under these conditions, it does not appear in accordance with constitutional mandates to give absolute supremacy to the stability of the territorial entities' treasuries, perpetuating the legal regime that defines its internal financial sources over a new alternative of economic policy, or over the stability of national economy. Additionally, the tax revenues to which article 362 of the Political Constitution refers must correspond to commodities or rights that are susceptible of becoming property, since in any other way the reference to privately owned property could not be understood. In other words, the studied constitutional article only protects that with respect to which a right of ownership can be established. In these terms, as was explained in foundation 5 of this decision, the phrase “tax revenues” must be understood referred to the produce of a tax, a rate or a contribution, but in no way to the faculty of creating, modifying or extinguishing the regime of a certain tax, since the latter may not be an object of dominion.”

<sup>21</sup> C-506/95 (S.J. Carlos Gaviria Diaz, Esq.).

<sup>22</sup> C-205/95 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>23</sup> C-222/95 (S.J. Jose Gregorio Hernandez Galindo, Esq.); SC-486/96 (S.J. Antonio Barrera Carbonell, Esq.).

even if it diminishes the effect of collection of resources for this concept, and it may extinguish it based on considerations of convenience and opportunity<sup>24</sup>, given that suppression is an implicit and inherent faculty of the exercise of the legislative function in tax matters<sup>25</sup>.<sup>26</sup>

The considerations set forth so far suffice to disregard the charges filed against the partially accused provisions for violation of the dispositions of article 362 of the Constitution.

Nonetheless, it is not superfluous to restate that even though the legislator has a very ample range of action with respect to the design of the inter-governmental finance system, the truth of the matter is that it must proceed in such a way as not to affect the principles reasonability and proportionality which protect the autonomy of the territorial entities, with respect to arbitrary interference at the central government level. Regarding this issue, this Corporation has already noted:

"It is clear for the Constitutional Court that the private property guarantee that protects assets and fiscal revenues of the territorial entities does not have the reach to deny Congress the faculty to establish the taxes that the former are authorized to impose and collect, as well as the characteristics and essential elements that constitute them. If this guarantee were understood in a different way the role law plays, when the Constitution refers to it when bestowing upon assemblies and municipal councils a residual and conditioned tax power, would be void of explanation (Political Constitution, articles 300-4, 313-4 and 338). Congress must make reasonable use of this function if it pretends its precepts to be constitutional, because within the bounds of the territorial entities' autonomy it is fundamental that these may "administer the resources and establish the necessary taxes for the fulfillment of its functions"(Political Constitution, article 287-3)<sup>27</sup>".

In the case at hand, as was studied, the legislator's intervention seeks a constitutionally valuable objective that is necessary and useful with respect to the mentioned finality. Additionally, the partially accused rule does not imply a disproportionate intervention upon the departments' autonomy for managing its own affairs.

For the reasons expounded herein, the Court declares the constitutionality of the accused part of Law 488 of 1998, by virtue of which 4% of the total

---

<sup>24</sup> C-486/96 (S.J. Antonio Barrera Carbonell, Esq.).

<sup>25</sup> C-222/95 (S.J. Jose Gregorio Hernandez Galindo, Esq.).

<sup>26</sup> C-219/97 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

<sup>27</sup> C-205/95 (S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq.).

resources of the national tax on vehicles which is assigned to the departments must be destined to the respective Corpses.

## VIII. DECISION

In virtue of the expounded, the Constitutional Court

### R E S O L V E S

**FIRST-** Declare that the expressions *and the corresponding Corpses; and the Corpses; and the Corpses* of article 146 of Law 488 of 1998 are **CONSTITUTIONAL**.

**SECOND-** Declare that the second paragraph of article 146 of Law 488 of 1998, according to which **Of the eighty percent (80%) to which the departments are entitled, four percent (4%) corresponds to, and will be deposited in favor of, the respective Corpses** is **CONSTITUTIONAL**.

Be this notified, communicated, published, inserted to the Constitutional Court's Gazette and Filed.

[Signed]  
**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

**President**

[Signed]  
**ANTONIO BARRERA CARBONELL**  
**Magistrate**

[Signed]  
**ALFREDO BELTRAN SIERRA**  
**Magistrate**

[Not signed]  
**CARLOS GAVIRIA DIAZ**  
**Magistrate**

[Signed]  
**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**  
**Magistrate**

[Signed]  
**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**  
**Magistrate**

[Signed]  
**FABIO MORON DIAZ**  
**Magistrate**

[Signed]  
**VLADIMIRO NARANJO MESA**  
**Magistrate**

[Signed]  
**ALVARO TAFUR GALVIS**  
**Magistrate**

[Signed]  
**MARTA V. SACHICA MENDEZ**  
**General Secretary**

**THE UNDERSIGNED GENERAL SECRETARY  
OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
MANIFESTS:**

That the Magistrate, Mr. CARLOS GAVIRIA DIAZ, Esq., does not sign this decision because on that date he was on official assignment abroad.

**MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO**  
**General Secretary**

**VOTE RESCUE**  
**DECISION C-720 OF 1999**

1- With the accustomed respect, the undersigned Magistrates, Alfredo Beltran Sierra, Jose Gregorio Hernandez and Alejandro Martinez Caballero, permit ourselves to rescue our vote from this decision, because we consider that the accused expression "and the corresponding Corps" of article 146 of Law 488 of 1998 should have been declared unconstitutional because they do not recognize territorial autonomy.

2- The central argument of the decision is that said expressions do not transgress the Constitution because law could determine that a percentage of the tax on motor vehicles be destined to CORPES, or Regional Planning Councils, because it is a national tax assigned to the territorial entities, and thus, its assignment may be determined by Congress, because it is an

exogenous finance source of the activity of said entities. According to the decision, in dealing with exogenous finance sources, law may determine the assignment of the territorial entities' resources, given that an important objective of the beneficiary territorial entity is being pursued, and its autonomy is not affected in a disproportionate manner, requirements that are fulfilled in the case at hand.

We share the doctrine reiterated by the Court regarding the distinction between the territorial entities' endogenous and exogenous financial sources, and the different scope that the legislator has to orient the assignment of the resources in both cases, which had already been developed by this Corporation in previous decisions, as is the case of decision C-219 of 1997, S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq. Hence, it is obvious that in the case of endogenous financial sources, or own sources, the law's possibility to intervene is much smaller than with regard to exogenous sources, because the former constitute the territorial entities' own resources, the independent administration of which constitutes one of the essential elements of autonomy (Political Constitution, article 287). We coincide thus, with the general criteria outlined by the court; our discrepancy resides in its application to the case at hand, since we do not believe that the tax on motor vehicles is a national one. Quite the contrary, according to our opinion, there exist elements that allow to conclude that it is a territorial tax, with respect to which the legislator's possibility of intervening to determine its destination is minimum. Because of this we cannot share the analysis and conclusions of the decision.

3- According to the court, if law entirely regulates a new tax, just as happened with the levy on motor vehicles under study, then "it is improper to call upon historical antecedents in order to identify the territorial or national nature of the tax under study". In such cases, the only relevant issues, says the decision, are the formal (how does the law qualify the tax) and material criteria (collection and [FRAGMENT MISSING] [...] of vehicles of the Capital District, which according to many criteria were of a territorial nature. That omission regarding the historical evolution of the tax does not seem convincing to us.

Thus, let us suppose that the decision is correct and that, in conformity with the formal, material and organic criteria, the new tax on motor vehicles is a national one, which in any case is disputable, as we will see later on. However, does that signify that the Court may leave aside the history of that tax and assume that it is a national tax with respect to which law enjoys an ample power to determine its destination? It is not clear, because it is not reasonable that the Court ignore that the new tax is not materially a new tax, but rather it is a national levy that substitutes taxes that in the past were of territorial nature. In this way, resources that previously endogenously financed territorial entities all of a sudden

transform by virtue of a national legislative decision into resources that belong to the central authorities, which they can then utilize for their own needs, or determine their destination if they decide to assign them to the territorial entities. Is such a legislative decision compatible with the defense of territorial autonomy, which supposes the protection of the departments' and municipalities' own resources?

4- The decision argues that said tax transformation, territorial becoming national, does not imply unconstitutionality vice whatsoever, since the legislator may suppress the territorial tax and create a similar national tax, without transgressing article 362 of the Constitution. According to said article, the revenues of the territorial entities belong exclusively to them, because said constitutional disposition protects the resources originated by virtue of a tax, but this does not imply the faculty to collect the tax has become the territorial entity's own, and that it is intangible. According to the Court, the thesis according to which the territorial entity has the property of the tax is not only conceptually wrong but also implies a freezing of the legislative decisions since it supposes that if law attributes a tax to the territorial entities, said tax will be of a territorial nature for ever, which is contrary to the democratic principle and Congress' own competencies. Thus, law can rightly derogate a territorial tax.

5- Initially, we share these criteria, which had been developed in previous decisions, but we are of the opinion that this decision takes them to an extreme, which we cannot accept. Therefore, one thing is that law may derogate a territorial tax, but an entirely different one is that Congress may suppress said taxes in any way, and that the Court, when examining the tax that has been created in replacement of previous one may leave its history aside. An example allows us to hone our objections. Let us suppose that Law L-1 [FRAGMENT MISSING]

[...] In effect, with said criterion, decision C-219 of 1997, S.J. Eduardo Cifuentes Muñoz, Esq., withdrew from existence article 236 of Law 223 of 1995, because the justice arrived at the conclusion that said disposition did not recognize the territorial autonomy, since it determined the destination of a territorial tax. Nonetheless, if Congress enacts Law L-3, which derogates Law L-1 and "creates" at the same time a "new" national tax on the same taxable event A, with the same tax base B and with the same tax rate C, then Law L-3 may transfer that tax to the territorial entity and determine its destination without there being transgression of autonomy because it is no longer the departments' and municipalities' endogenous resource, but rather, it is an exogenous financial source, because it is an assigned revenue. That conclusion, which unequivocally derives from the criteria set forth in this decision, is formalist and unacceptable, because the material decision itself, which consists in the fact that a new law determines the destination of taxes which the territorial entities previously disposed of freely, is in the first case

unconstitutional, while in the second event it suddenly becomes a legitimate action of the central authorities simply because the legislator took the trouble –purely formal- of concealing its invasion upon territorial autonomy, by means of magically changing the nature of the tax.

5- Under these conditions, we believe that with the purpose of adequately protecting the territorial autonomy, the Court cannot ignore the historical aspect, when trying to determine the national or territorial nature of a tax. And, with said elements, we believe that the conclusion arrived at is that the tax on motor vehicles provided by article 146 of Law 488 of 1998 is a territorial tax.

Thus is true that said law establishes all of the elements of the tax and does not indicate it is a territorial tax, which suggests it is a national levy. Nonetheless, decision C-219 of 1997 had cleared up that “it is not possible to assert that in all events in which the legislator integrally defines the elements of the tax the same will constitute an exogenous financial source of the territorial entities”; it is perfectly possible that the legislator integrally establish the tax's regime and, nevertheless, the same be a direct source of the territorial entities' own resources, and not simply of national resources which are transferred to these. If such contradictions occur, that decision had given a certain preference to the material criteria. On the contrary, on the present occasion, the Court, without any justifying reason, determines that the organic criterion should predominate, that is to say, that if there is conflict between the formal and the material criteria the contradiction is resolved by making use of the organic criterion. But, there is no convincing argumentation to that respect. Thus, the decision itself recognizes that this tax is collected within the respective jurisdiction and enters the sectional budget in order to satisfy regional necessities, which signifies that it is materially a territorial levy. If so, why is it that having all the elements of the tax been determined by the law, this fact transforms it into a national levy, when clearly decision C-219 of 1997 had insisted upon [FRAGMENT MISSING]

[...]

6- Under said conditions, an obvious question arises: what happens when a conflict exists between the material and organic criteria? In such cases, we believe that the conflict may be sometimes adequately resolved by calling upon the historical element. Thus, in conformity with the assertions of some interveners, the motor vehicle tax actually unifies the territorial entities' own revenues, or national revenues assigned to these. For which reason, they were resources that the territorial entities managed, in many cases, as endogenous resources. It is then more logical to conclude that this tax remained as a territorial tax, with the end of better protecting territorial autonomy. Or at least, the decision should have tried to determine which components of the new tax on motor vehicles originated from revenues that in the past were territorial, and

thus, still had that nature, and law could not dictate a determined destination.

In view of the aforesaid, we believe this tax on motor vehicles is territorial, and law could not establish that a percentage of the same should be paid to CORPES. The expressions should have therefore been withdrawn from legal existence.

7- All in all, it might be argued that the above conclusion is not a valid one since it may lead to a certain freezing of the tax structure, given that it confers an excessive weight to the historical analysis, with which it suggests that law may not derogate territorial taxes, inadmissible hermeneutical result. Nevertheless, that objection is unacceptable because we have never asserted that the historical evolution is always decisive to identify the territorial or national nature of a new tax, but rather we simply question the decision's thesis, according to which it is improper to call upon historical antecedents in these cases. In our opinion, attacks may be formally new but in reality constitute the continuation of a previous tax under a new name. In such cases, historical analysis gains enormous relevance.

10- Finally, even if, in accordance to formal, organic and material criteria, it were absolutely clear that the 'new' tax on motor vehicles is national, we believe that the historical analysis is still important, in as far as establishing safeguards for territorial autonomy. Thus is true that law may derogate a territorial tax, or transform it into a national one, but this does not mean that legislative decision is totally free, because, as was rightly stated in decision C-219 of 1997, Congress must "take care not to affect the reasonability and proportionality principles. Especially the legislator, in virtue of express constitutional mandate, must respect the institutional guarantee of territorial autonomy and the constitutional rule according to which it is not possible to transfer competencies to territorial entities without guaranteeing the existence of the necessary resources for its fulfillment (Political Constitution, article 356)." Under those conditions, sudden suppressions of territorial taxes that gravely alter departmental and municipal treasuries, or the elimination of those taxes without modifying the distribution of competencies may result unconstitutional. Because of this [FRAGMENT MISSING]

[...] suppressing or "nationalizing" territorial taxes, with the protection of the financial stability of territorial entities, necessary requirement for the existence of true autonomy.

Date *ut supra*.

[Signed]

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**  
**Magistrate**

[Signed]  
**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDA**  
**Magistrate**

[Signed]  
**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**  
**Magistrate**

---

**Translator's Notes:**

The following notes, intended especially for lay people, clarify concepts in order to avoid ambiguity.

<sup>1</sup> The “Constitutional Court” is Colombia’s supreme court with jurisdiction over constitutional law issues.

<sup>2</sup> The “Speaking Justice” is the Magistrate in charge of studying the brief, directing the discovery, and submitting a proposed decision for the other members of the Full Chamber to vote on. The “Speaking Justice” may also be referred to as the “substantiating Justice”, due to the role he plays in the proceedings.

<sup>3</sup> “Departments” are decentralized geopolitical administrative districts with territorial autonomy within a unitary republic.

<sup>4</sup> “Corpes” is the abbreviated name by which the Regional Planning Councils of Economic and Social Policy go by.

<sup>5</sup> Regarding “specifically destined national revenues”, it is worthwhile noting that the Constitution’s 359<sup>th</sup> article provides:

“Article 359. No national revenues will be specifically destined. Excepted are the following:

1. The shares provided in the Constitution for the benefit of the departments, districts, and municipalities.
2. Those assigned to social investment.

---

3. Those which, based on the earlier laws, the nation assigns to social service entities and to former towns and provinces.”

<sup>6</sup> “Agreements” are administrative decisions adopted by collective bodies of government at the local and departmental level.

<sup>7</sup> “Active subjects” are the creditors of the tax as opposed to the taxpayers.

<sup>8</sup> “Situated fiscal revenues”, according to paragraph 2 of Constitutional article 356, are: “...the percentage of the Nation’s regular income which will be assigned to the departments, capital district and to the special districts of Cartagena, Santa Marta and Barranquilla, for the direct attention, or through the municipalities of the services to them assigned”.

#### ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para clasificar fuentes exogenas y endogenas de financiacion

En aquellos casos en los cuales la aplicacion de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse prelacion al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio organico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exogena de financiacion, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligacion tributaria es necesaria una decision politica de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio organico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdiccion de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningun elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, debera concluirse que se esta frente a una fuente endogena de financiacion.

#### IMPUESTO DE VEHICULOS-Naturaleza

El impuesto nacional de vehiculos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporcion a lo recaudado en la respectiva jurisdiccion.

#### REGIONES DE PLANIFICACION-Objetivos

Las regiones de planificacion tienen la mision de (1) fortalecer y propiciar el crecimiento armonico e integrado de los departamentos que integran cada region; (2) multiplicar la capacidad tecnica y administrativa de las entidades territoriales que conforman cada territorio; (3) crear instrumentos permanente y efectivos de coordinacion entre los distintos niveles de gobierno; (4) garantizar la verdadera participacion de las entidades territoriales en la elaboracion del plan nacional de desarrollo y en el diseño del presupuesto de inversion anual de la Nacion. En cuanto a esta ultima cuestion, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley organica del plan de desarrollo, señala, en su articulo 47, las funciones especiales de las Regiones de Planificacion en relacion con el Plan de Desarrollo. Segun este articulo, ademas de las funciones para las cuales fueron creadas, correspondera a las regiones de planificacion legalmente existentes, (1) contribuir a que haya la debida coherencia y articulacion entre la planeacion nacional y la de las entidades territoriales, (2) promover y preparar planes y programas que sean de interes mutuo de la Nacion y de los departamentos, (3) asesorar tecnica y administrativamente a las oficinas de planeacion departamentales, y (4) apoyar los procesos de descentralizacion.

## LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Segun el articulo 306 de la Carta, corresponde a los departamentos la decision de convertirse en Regiones Administrativas y de Planificacion, con personeria juridica autonoma y patrimonio propio. No obstante, compete a la ley organica de ordenamiento territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversion de la region en entidad territorial. La misma ley establecera las atribuciones, los organos de administracion y los recursos de las regiones.

### CORPES-Funciones/CORPES-Entrega de porcentaje de recursos

Los Corpes, en tanto instancias tecnicas de coordinacion e intermediacion entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, tienen la mision de poner en practica los principios de coordinacion, concurrencia y subsidiariedad mencionados en el articulo 288 de la Carta. Adicionalmente, buscan fomentar el proceso de regionalizacion impulsado por el articulo 306 de la Constitucion, con el objeto de promover el desarrollo economico y social de los departamentos que integran el respectivo territorio. En consecuencia, debe afirmar la Corte que los actuales Concejos Regionales de Planificacion persiguen finalidades que resultan constitucionalmente valiosas. Nada obstante que el legislador establezca que un porcentaje menor de los recursos cedidos a las entidades directamente beneficiadas por la gestion del Corpse se destine al funcionamiento de este importante instrumento de planeacion y coordinacion intergubernamental. En criterio de la Corte resulta ajustada a la Carta la norma legal que destina un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente admisible cuando la intervencion del legislador se muestra util, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de intereses propios de la entidad territorial beneficiada.

### RENTAS TRIBUTARIAS-Concepto

El articulo 362 de la Constitucion consagra a favor de las rentas tributarias de las entidades territoriales, las mismas garantias que confiere a la propiedad y renta de los particulares. Sin embargo, la Corte ha señalado que el verdadero significado de la norma constitucional citada no se alcanza a comprender si antes no se define el alcance de la expresion "rentas tributarias". El concepto de "rentas tributarias" se refiere, fundamentalmente, a los recursos efectivamente causados - recaudados o no recaudados -, en virtud de un determinado tributo. Sin embargo, como lo ha reiterado esta Corporacion, dicha acepcion no incluye la facultad impositiva del sujeto activo del tributo, es decir, el poder de crear, modificar o recaudar, una determinada carga tributaria. En efecto, a juicio de la Corte, el hecho de que el legislador establezca o autorice un tributo a favor de las entidades territoriales no implica que la facultad de recaudar el mencionado tributo ingrese al patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso quede inhabilitado para derogar o modificar el mencionado regimen legal. El articulo 362 de la Carta, segun el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma proteccion que la propiedad de los particulares, inhibe al

legislador para apropiarse o trasladar a la Nación las rentas efectivamente causadas a favor de una entidad territorial.

En efecto, si el artículo 362 de la Constitución se lee en armonía con lo dispuesto por los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Carta no puede afirmarse nada distinto a que la garantía contenida en la primera de las normas citadas no limita la competencia del legislador para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.

#### REGIMEN FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia del legislador para modificarlo

El Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria." Si bien el legislador tiene un amplísimo margen de acción respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomía de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno.

Referencia: Expediente D-2325

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales"

Actor: Guillermo Leon Gomez Moreno

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., septiembre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

#### SENTENCIA

En el proceso de constitucionalidad contra los artículos 146 (parcial) y 150 (parcial) de la Ley 488 de 1998, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales".

#### I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República expidió la Ley 488 de 1998, "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales", la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 43.460 de diciembre 28 de 1998.

El ciudadano Guillermo Leon Gomez Moreno demando, de manera parcial, los articulos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, por considerarlos violatorios del articulo 287 de la Constitucion Politica.

Mediante auto fechado el 25 de febrero de 1999, el magistrado sustanciador solicito al Ministerio de Hacienda y Credito Publico que absolviera una serie de interrogantes relacionados con el impuesto de que tratan los articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998. De igual forma, se solicito al Instituto Colombiano de Derecho Tributario que conceptualara en torno a una serie de cuestiones referentes al impuesto antes anotado.

El representante judicial del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, a traves de memorial fechado el 13 de abril de 1999, solicito la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

Por medio de escrito calendado el 16 de abril de 1999, el Gobernador del Departamento de Santander defendio la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Mediante memorial fechado el 13 de abril de 1999, el representante legal de la Federacion Colombiana de Municipios coadyuvo las pretensiones del demandante.

El Procurador General de la Nacion, mediante concepto fechado el 7 de mayo de 1999, solicito a la Corte declarar exequibles los apartes acusados del articulo 146 y del inciso segundo del articulo 150 de la Ley 488 de 1998 y declarar inexequibles el inciso primero y el paragrafo del articulo 150 de la misma ley.

## II. NORMAS DEMANDADAS

### LEY NUMERO 488 DE 1998

(Diciembre 24)

"Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Articulo 146. Declaracion y pago. El impuesto de vehiculos automotores se declarara y pagara anualmente, ante los departamentos o el Distrito Capital segun el lugar donde se encuentre matriculado el respectivo vehiculo.

El impuesto sera administrado por los departamentos y el Distrito Capital. Se pagara dentro de los plazos y en las instituciones financieras que para el efecto estan se?alen. En lo relativo a las declaraciones, determinacion oficial, discusson y cobro, para lo cual podran adoptar en lo pertinente los procedimientos del estatuto tributario nacional.

La Direccion de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Credito Publico prescribira los formularios correspondientes, en los cuales habra una casilla para indicar la compa?ia que expidio el seguro obligatorio de

accidentes de transito y el numero de la poliza. Asi mismo discriminara el porcentaje correspondiente al municipio, al departamento y al Corpes respectivo. La institucion financiera consignara en las respectivas cuentas el monto correspondiente a los municipios, a l departamento y al Corpes.

La Direccion de Impuestos Distritales prescribira los formularios del impuesto de vehiculos automotores en la jurisdiccion del Distrito Capital de Santa Fe de Bogota. El formulario incluira la casilla de que trata el inciso anterior.

(...)

Articulo 150. Distribucion del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdiccion, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la direccion informada en la declaracion. El Gobierno Nacional determinara el maximo numero de dias que podran exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de calcomanias y el procedimiento mediante el cual estas abonaran a los respectivos entes territoriales y a los Corpes el monto correspondiente.

PARAGRAFO 1?. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdiccion.

PARAGRAFO 2?. Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) corresponde se girara al Corpes respectivo.

(Se subraya lo demandado)

### III. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados de los articulos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998 vulneran la autonomia de los departamentos para "administrar y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (C.P., articulo 287-3), al transferir a los Corpes un porcentaje del impuesto sobre vehiculos automotores.

Segun el actor, desde el a?o de 1983 (Ley 14 de 1983, articulo 52) la Nacion cedio a los departamentos, a las intendencias, a las comisarias y al Distrito Especial de Bogota el impuesto de timbre nacional sobre vehiculos automotores. Se?ala que "[d]icha cesion, al ser establecida sin limitantes ni cortapisas, involucraba no solo una cesion de la renta o producto del impuesto sino que tambien llevaba insita una cesion de la propiedad misma del impuesto".

Manifiesta que el articulo 138 de la Ley 488 de 1998 creo el impuesto sobre vehiculos automotores - el cual sustituyo el impuesto de timbre nacional sobre vehiculos automotores -, cuyas rentas se ceden a los departamentos. Opina que "a pesar de que el citado articulo hace mencion expresa solo a la cesion de las rentas, (...), si este se lee en armonia con el articulo 362 de la Constitucion Politica que se?ala que los impuestos departamentales gozan de proteccion

constitucional y que por ende no pueden ser trasladados a la Nacion, es forzoso concluir que la propiedad del impuesto sobre vehiculos automotores, (...), permanece inalterable en cabeza de los departamentos". Agrega que "[s]ostener lo contrario seria asegurar que un impuesto de propiedad de los departamentos fue trasladado a la Nacion, con clara violacion del articulo 362 de la Constitucion. Sin embargo, hay que reconocer que aun cuando la Ley 488 de 1998 no traslada la propiedad del impuesto a la Nacion, si se quedo corta al mencionar solo la cesion de la renta, siendo necesario recurrir a los antecedentes del impuesto para establecer su propiedad en cabeza de los departamentos".

Conforme a lo anterior, estima que "a pesar de que los departamentos son propietarios del impuesto [sobre vehiculos automotores] y de la renta, en asocio con los demas entes territoriales mencionados en el articulo 139 de la Ley 488 de 1998, la Ley establecio en forma indebida un porcentaje de destinacion especifica en favor de los Corpes". Indica que, aunque la autonomia de las entidades territoriales se ejerce dentro del marco de la ley, "el legislador no puede establecer reglas que hagan de la autonomia una facultad meramente nominal". Asi mismo, se?ala que, segun la sentencia C- 219 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, la ley puede establecer destinaciones especificas a los tributos de propiedad de las entidades territoriales solo cuando ello busque preservar la estabilidad macroeconomica o la proteccion de recursos nacionales seriamente afectados, lo cual no ocurre en el presente caso.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervencion del Ministerio de Hacienda y Credito Publico

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Credito Publico manifiesta que los articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 sustituyeron a los impuestos de timbre nacional sobre vehiculos automotores, creados por el articulo 14-2 de la Ley 2? de 1976 y cedidos a los departamentos, las intendencias, las comisarias y al Distrito Especial de Bogota por el articulo 113 del Decreto 1222 de 1986. A su juicio, "[l]a revision de dichas normas [articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998] permite afirmar que quedaron sustituidos los impuestos de timbre nacional a vehiculos automotores, circulacion y transito de vehiculos de uso particular, y el unificado de vehiculos que tenia establecido el Distrito Capital, por un unico impuesto sobre vehiculos automotores, que, como se observa en dicha ley, se constituye en un nuevo impuesto de caracter nacional cedido su producido en todo lo referente a administracion y cobro, a los departamentos y al Distrito Capital". Agrega que "[l]o anterior se deduce al considerar que las disposiciones de la Ley 488 de 1998 no se?alaron titulares del impuesto sino 'beneficiarios de la renta' y que se fijaron en su integridad los elementos que conforman la obligacion tributaria. De esta manera quedo derogada la legislacion que regulaba los tributos enunciados en el articulo 138 de la Ley 488 de 1998".

Segun el interviniante, la derogacion operada por los articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998, no contraviene lo

dispuesto en el articulo 362 de la Constitucion Politica, segun el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma proteccion que la propiedad de los particulares. Con fundamento en la sentencia C-219 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, afirma que el articulo 362 del Estatuto Superior no inhibe las facultades del Congreso de la Republica para crear, modificar y eliminar impuestos, asi como para regular todos sus elementos basicos. En este sentido, indica que la proteccion deparada por el articulo 362 antes mencionado solo opera frente "a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio". Opina que "[a]corde con lo anterior, no se estaria transgrediendo los articulos 362 y 287 de la Constitucion Politica, invocados en la demanda, por cuanto que el legislador ha obrado haciendo pleno uso de sus facultades y estableciendo un nuevo impuesto que deroga las disposiciones anteriores que regulaban dicha materia impositiva, mas aun cuando se trata de tributos de propiedad de la Nacion, sea que su producido este cedido o no".

De otra parte, se?ala que los CORPES "venian tambien participando de un porcentaje del producido en cada departamento del impuesto de timbre nacional de que tratan los articulos 111 y siguientes del Decreto 1222 de 1986". Indica que la Ley 75 de 1985 y los decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986, por medio de los cuales fueron creados los Consejos Regionales de Planificacion, establecieron que cada uno de estos entes administraria un Fondo de Inversiones para el Desarrollo Regional, nutrido con recursos provenientes "de un porcentaje gradual del impuesto de timbre nacional otrora recaudado por los departamentos, que a partir de 1993 se estandarizo en un 10%". Estima, conforme a lo anterior, que "el legislador obro acorde con la filosofia que habia impulsado la asignacion de dichas rentas y se determino en la Ley 488 de 1998, que del total del recaudo correspondiente a los departamentos, vale decir, del 80% del total de la renta del impuesto sobre vehiculos automotores, el 4% se debiera girar a los CORPES respectivos, de manera que se establece una compensacion a las Regiones de Planificacion, por la derogatoria de la renta a que [ante] se aludio".

Por ultimo, el representante judicial del Ministerio de Hacienda y Credito Publico indica que, en virtud de lo dispuesto por los articulos 51 de la Ley 152 de 1994 y 1? de la Ley 290 de 1996, los CORPES dejaran de existir a partir del 1? de enero del a?o 2000. Sobre este particular, manifiesta que "dichas divisiones del territorio nacional que cumplen con funciones de planificacion y coordinacion del desarrollo continuan con unos ingresos para el cumplimiento de su labor hasta el 1? de enero del a?o 2000, acorde con lo dispuesto en la Ley Organica del Plan de Desarrollo, (...). Adicionalmente, se debe considerar que la Regiones de Planificacion estan conformadas por el territorio de los departamentos respectivos, de suerte que estos son los beneficiados de la actividad que realizan los CORPES".

## 2. Intervencion del Departamento de Santander

El Gobernador del Departamento de Santander manifiesta que "[s]i analizamos el origen del anterior impuesto de timbre

sobre vehiculo automotor, este fue de orden nacional y transferido a los departamentos. El hecho de que la nacion efectuara la cesion de dicho impuesto (transferencia) no significa que corresponda a un impuesto departamental".

Agrega que "[e]n este orden de ideas al expedirse la Ley 488 de 1998, (...), debe entenderse que el legislativo tenia facultad para regular lo referente a dicho impuesto para determinar su distribucion como en efecto lo hizo, sin que esta circunstancia viole de manera alguna el articulo 362 de la Carta Politica; toda vez que el impuesto alli establecido sigue siendo de orden nacional, solo que reafirma la transferencia o cesion a los entes territoriales".

### 3. Intervencion de la Federacion Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federacion Colombiana de Municipios se?ala que el articulo 139 de la Ley 488 de 1998 es claro al establecer que los beneficiarios de la renta del impuesto sobre vehiculos automotores son los municipios, los distritos, los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogota. A su juicio, lo anterior "permite concluir de entrada que los textos acusados son contrarios a la Constitucion, pues si ya la misma ley, en una clausula anterior, ha determinado sin ambages, con la mayor claridad, quienes son los beneficiarios de la renta del impuesto, y entre ellos no aparecen por parte alguna los CORPES, es obvio que no puede la ley misma unos renglones mas adelante determinar que se transfiera a estos entes una porcion del producido del impuesto". De igual modo, indica que "[e]l articulo 150 [de la Ley 488 de 1998], en su paragrafo 2?, es inconstitucional porque deja ver nitidamente que lo que esta haciendo el legislador es primero crear una renta o mas precisamente una participacion en una renta tributaria para los departamentos, y luego entrar a disponer, sin mas, de un porcentaje de dicha renta para transferirlo a una entidad diferente".

A juicio del interviniente, el articulo 287-3 de la Constitucion Politica "reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de dise?ar su propio sistema de ingresos y gastos. Esta atribucion se encuentra intimamente ligada con la capacidad de auto-gestion politica, que es consustancial a las entidades autonomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomia si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias d ecisiones". Con base en lo anterior y con apoyo en la jurisprudencia constitucional (sentencia C-219 de 1997), afirma que el legislador solo puede intervenir en la destinacion de recursos endogenos de las entidades territoriales cuando (1) exista expresa autorizacion constitucional; (2) se trate de defender la estabilidad macroeconomica de la Nacion; y (3) sea necesario "evitar una lesion injustificada al fisco nacional".

## V. PRUEBAS

### 1. Ministerio de Hacienda y Credito Publico

El Subdirector de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Credito Publico manifiesta que el impuesto de vehiculos  
automotores, establecido en los articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998, "fue concebido teniendo en cuenta que los departamentos no contaban con rentas dinamicas que les permitieran cumplir las obligaciones constitucionales y legales.  
Adicionalmente tal vez una de las pocas rentas elasticas que tenian era el impuesto de timbre nacional a vehiculos  
automotores (nacional cedido a los departamentos) cuyo comportamiento venia presentando una situacion alarmante reflejada en una baja capacidad de recaudo y crecimientos desmesurados en la cartera por este concepto, Por lo anterior se hacia necesario mejorar las rentas departamentales sin menoscabo de las rentas municipales. El cambio del impuesto era una buena oportunidad para lograr tal objetivo".

De otro lado, se?ala que "[l]a ley en nuestro concepto sustituye los impuestos de timbre nacional a vehiculos  
automotores, circulacion y transito de vehiculos de uso particular, y el unificado de vehiculos que tenia establecido el Distrito Capital, por un unico impuesto sobre vehiculos automotores, el cual se constituye en un nuevo impuesto de caracter nacional cedido en todo lo referente a la administracion, fiscalizacion y cobro, a los departamentos y el Distrito Capital. Los beneficiarios del tributo, son los departamentos y el Distrito Capital en la proporcion que correspondia al sustituido impuesto de timbre nacional sobre vehiculos automotores; y los municipios y distritos, en la proporcion correspondiente al tambien sustituido impuesto de circulacion y transito a vehiculos de uso particular".

Por ultimo, indica que "[l]a ley determino que del total del recaudo correspondiente a los departamentos, es decir el 80% del total de la renta, el 4% se debera girar a los CORPES respectivos dado que a estas Regiones de Planificacion desde su creacion con la Ley 76 de 1985 y los Decretos 3083, 3084, 3085 y 3086 de 1986 se les habia asignado dentro de sus rentas un porcentaje gradual que a partir de 1993 se estandarizo en el 10% del impuesto de timbre nacional recaudado por los departamentos. En este sentido la Ley 488 de 1998 establece una compensacion de esa renta a las Regiones de Planificacion".

## 2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario - ICDT -

En su concepto, el ICDT manifiesta que, antes de la vigencia de la Ley 488 de 1998, la posesion, tenencia o conduccion de vehiculos generaba los siguientes tributos: (1) el impuesto de circulacion y transito (Ley 97 de 1913, articulo 1?; Ley 91 de 1931, articulo 1?; Ley 48 de 1968, articulo 1?; Ley 14 de 1983, articulos 49, 53-55, 58-60; Decreto 2926 de 1983, articulo 1?; Decreto 1333 de 1986, articulos 214-219, 260; Decreto 2626 de 1994, articulos 441 y ss.); (2) el impuesto de timbre nacional sobre los recibos de pago que expidan las autoridades municipales por concepto de impuesto municipal a vehiculos automotores de servicio particular (Decreto 1593 de 1966, articulos 1?-4?; Ley 48 de 1968, articulo 1?; Decreto 284 de 1973, articulo 5?; Ley 2? de 1976, articulo 14; Decreto 3674 de 1981, articulo 1?; Ley 14 de 1983, articulos 50 y ss.; Decreto 2926 de 1983, articulos 1? y 2?; Decreto 3579 de

1983, articulo 2?; Ley 50 de 1984, articulos 7? y 8?; Decreto 3138 de 1984, articulo 1?; Decreto 1222 de 1986, articulos 111 y ss.; Decreto 3017 de 1989, articulo 2?); y, (3) el impuesto unificado de vehiculos, resultado de la fusion de los impuestos de timbre nacional y de circulacion y transito, autorizada al Distrito Capital por el articulo 179 de la Ley 223 de 1995 y adoptada por el Concejo de Santa Fe de Bogota, D.C., mediante el articulo 12 del Acuerdo 28 de 1995.

Asi mismo, el Instituto consultado se?ala que "[e]l impuesto previsto en los articulos 138 a 151 de la Ley 488 de 1998 no deroga los impuestos de timbre nacional sobre vehiculos automotores, de circulacion y transito y el unificado de vehiculos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogota sino que, conforme lo expresa el articulo 138 de la Ley 488, los sustituye".

Por otra parte, el ICDT se ocupa de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehiculos automotores, establecido en la Ley 488 de 1998, eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquellas. En punto al impuesto de circulacion y transito, asevera que, de la normatividad que lo regula, se desprende este era un "gravamen municipal en la medida en que las respectivas normas de caracter nacional contemplaron que eran los municipios los sujetos activos de este impuesto". Al referirse al impuesto de timbre, indica que se trataba de un tributo de caracter nacional hasta la expedicion de la Ley 14 de 1983, cuyo articulo 52 lo cedio a los departamentos, intendencias, comisarias y al Distrito Especial de Bogota. Por ultimo, afirma que el impuesto unificado de vehiculos era un gravamen de caracter municipal cuyas rentas eran propias de Santa Fe de Bogota, D.C., toda vez que el mismo era el resultado de la fusion de un impuesto municipal (circulacion y transito) con uno nacional cedido a las entidades territoriales (timbre sobre vehiculos), segun lo dispuso la Ley 223 de 1995.

Segun el ICDT, el impuesto de vehiculos automotores "si desconoce, (...), derechos que tienen o tenian las entidades territoriales antes de la vigencia de la mencionada disposicion [Ley 488 de 1998]". En primer lugar, el Instituto se?ala que los tributos sustituidos por el impuesto de vehiculos automotores eran gravamenes del orden territorial, motivo por el cual cuando la Ley 488 de 1998, en sus articulos 138 y 139, "dispone la cesion de rentas a los entes territoriales, desconoce que ya les correspondian como rentas propias y no simplemente cedidas". De igual modo indica que "[e]n la medida en que la Ley 488 de 1998 modifica la distribucion del recaudo, y dispone que del total recaudado en cada jurisdiccion le corresponde al departamento el 80% y a los municipios el otro 20%, pero ademas cuando dispone que de lo que le corresponde a los departamentos, el 4% debe girarse al CORPES respectivo, esta alterando de manera sustancial el recaudo de rentas tributarias que eran propias de cada entidad territorial, seguramente en beneficio de algunas y en perjuicio de otras. En cuanto hace al recaudo que le corresponde a los municipios, la nueva ley lo reparte entre ellos de acuerdo con la direccion informada en la declaracion y no de acuerdo con el lugar de matricula como

venia haciendose con la legislacion anterior, factor que tambien alterara el recaudo en cada municipio".  
Asi mismo,  
asevera que, al haberse operado una modificacion del reparto y de las tarifas del tributo, "posiblemente se  
daran casos  
en que el gravamen calculado bajo la nueva ley sera inferior al que se hubiera originado bajo la  
legislacion anterior".

Para terminar, el ICDT manifiesta que "teniendo en cuenta lo dispuesto en los articulos 362, 287, 294 y  
339 de la  
Constitucion Nacional que conforman el marco constitucional de proteccion de las rentas de las entidades  
territoriales y,  
dado que, como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, en principio, la ley solo autoriza fijar el  
destino de las  
rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la  
estabilidad  
economica de la Nacion y especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del  
presupuesto nacional,  
la destinacion de recursos que se obtengan del impuesto sobre vehiculos automotores contemplado en la  
Ley 488 de  
1998 a favor del CORPES desconoce derechos de las entidades territoriales (sentencia C-219/97)".

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El jefe del Ministerio Publico se?ala que el impuesto sobre vehiculos automotores de que tratan los  
articulos 138 a 151  
de la Ley 488 de 1998 sustituyo a los impuestos de circulacion y transito y de timbre sobre vehiculos  
automotores.  
Indica que, desde el a?o de 1913, el impuesto de circulacion y transito pertenecia a los municipios (Ley  
48 de 1968;  
Decreto 2629 de 1983; Decreto 1333 de 1986). En cuanto al impuesto de timbre, afirma que este, en sus  
inicios, era  
un tributo del orden nacional (Ley 2? de 1976) que, por virtud de los articulos 50 de la Ley 14 de 1983 y  
113 del  
Decreto 1222 de 1986, fue cedido a los departamentos, las intendencias, las comisarias y al Distrito  
Especial de  
Bogota. Segun el Procurador, "la Ley 14 de 1983 y el Decreto 1222 de 1986, se refieren a la cesion de un  
impuesto  
del orden nacional, a favor de las mencionadas entidades territoriales y no simplemente de las rentas  
obtenidas por este  
concepto". Agrega que "[e]n cuanto al Distrito Capital, a quien pertenecen, tanto el impuesto de  
circulacion y transito  
como el impuesto de timbre, debe advertirse que en uso de las facultades otorgadas por la Ley 223 de  
1995, este  
fusiono los impuestos mencionados en el llamado 'impuesto unificado de vehiculos', por lo tanto, el  
legislador es  
simplemente reiterativo al establecer la propiedad total del Distrito Capital sobre este impuesto como lo  
hace en el  
paragrafo 1? del articulo 150 de la Ley 488 de 1998, puesto que de hecho ya le pertenece, no por la cesion  
de rentas  
de que trata esta ley, sino por cesion definitiva de la titularidad del impuesto de timbre, a que se refiere la  
Ley 14 de  
1983".

El concepto fiscal indica que el articulo 12-b de la Ley 76 de 1985 determino que los fondos de  
inversiones para el  
desarrollo regional administrados por los CORPES estarian constituidos, entre otras rentas, por el 10%  
del producido  
del impuesto de timbre nacional en cada departamento e intendencia, segun lo estipulado en la Ley 14 de  
1983. Sobre

este punto, afirma que "mediante esta norma [articulo 12-b de la Ley 76 de 1985] se destina una parte de estos recursos a los CORPES a pesar de la cesion que del impuesto hubiera hecho la Ley 14 de 1983, actuacion del legislador ajustada al ordenamiento juridico vigente en ese momento. Posteriormente, en el Acto Legislativo N? 2 de 1987 se prohbe expresamente al legislador, modificar las cesiones que se hubiesen efectuado en favor de las entidades territoriales".

Con base en lo anterior, el Procurador concluye que "exceptuando el porcentaje que corresponde a los CORPES, del cual como se explico, puede disponer el legislador, la distribucion establecida en el articulo 150 de la Ley 488 de 1998 vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto invade la orbita de los bienes y rentas de las entidades territoriales al modificar la distribucion de unos recursos que les pertenecen y de los cuales por mandato constitucional solo ellas pueden disponer, quedando al legislador unicamente la facultad rectora y coordinadora (C.P., articulo 339), pero no la dispositiva".

Para terminar, la vista fiscal asegura que "no es coherente que mediante la Ley 488 de 1998 la Nacion, retome la propiedad sobre este impuesto, so pretexto de sustituir por un impuesto unificado otros ya existentes, entre tanto que deja a las entidades territoriales unicamente como beneficiarios de los recursos provenientes de este tributo. La Nacion no puede ceder derechos que no le pertenecen ni tampoco puede el legislador disponer la distribucion de los mismos, despojando a las entidades territoriales de sus derechos y usurpando a las autoridades locales y seccionales sus competencias, puesto que ello vulnera el articulo 362 de la Constitucion Politica". Conforme a esto ultimo, estima que las expresiones acusadas del inciso 3? del articulo 146 y del inciso 2? del articulo 150 de la Ley 488 de 1998 no son contrarias a la Carta Politica, toda vez que "es compatible la cesion del impuesto de timbre a favor de los departamentos y del Distrito Capital con la destinacion de un porcentaje de tal impuesto con destino a los CORPES, a la luz de las disposiciones vigentes al momento de adoptarse estas decisiones por parte del legislador, es decir, antes del Acto Legislativo N? 2 de 1987, el cual consagro la permanencia de estas cesiones". Agrega que "[c]on respecto a la acusacion relativa al paragrafo 2? del articulo 150 de la misma ley, es necesario conformar la proposicion juridica completa integrando la parte demandada con el inciso 1? del mismo articulo, en tanto que no es posible analizar el porcentaje asignado a los departamentos y a los CORPES, sin revisar las implicaciones constitucionales de la distribucion total del impuesto de vehiculos automotores".

## VII. FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

En los terminos del articulo 241-4 de la Constitucion Politica, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

### 2. El problema planteado

El demandante considera que los apartes acusados de los artículos 146 y 150 de la Ley 488 de 1998, al transferir a los Corpes un porcentaje del impuesto sobre vehículos automotores, vulneran la autonomía de los departamentos para "administrar y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (C.P., artículo 287-3). Segun el actor, el impuesto en mencion pertenece a los respectivos departamentos y, en consecuencia, la ley no puede entrar a definir su destinacion. Adicionalmente, afirma que en la medida en que los impuestos de las entidades territoriales gozan de una garantía constitucional reforzada, no le es dable a la ley, transferirlos a la Nación sin vulnerar lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta.

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Credito Publico manifiesta que las normas demandadas son exequibles. En su criterio, el impuesto sobre vehículos automotores constituye un tributo de carácter nacional cedido en parte a los departamentos y al Distrito Capital, por lo que nada obsta para que la ley pueda destinar un porcentaje al Corpes respectivo. En igual sentido se pronuncia el Gobernador del Departamento de Santander.

A su turno, el Director Ejecutivo de la Federacion Colombiana de Municipios coadyuva la demanda al considerar, entre otras cosas que "[e]l artículo 150 [de la Ley 488 de 1998], en su parágrafo 2º, es inconstitucional porque deja ver nitidamente que lo que esta haciendo el legislador es primero crear una renta o mas precisamente una participación en una renta tributaria para los departamentos, y luego entrar a disponer, sin mas, de un porcentaje de dicha renta para transferirlo a una entidad diferente".

En su concepto remitido al expediente, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario se ocupa de establecer si los impuestos sustituidos por el impuesto de vehículos automotores eran o son rentas propias de las entidades territoriales o rentas nacionales cedidas a aquellas. Finalmente, como se resume en los antecedentes de esta providencia, el Instituto concluye que el impuesto estudiado es de carácter territorial. En consecuencia, manifiesta que "teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 362, 287, 294 y 339 de la Constitución Nacional que conforman el marco constitucional de protección de las rentas de las entidades territoriales y, dado que, como lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, en principio, la ley solo autoriza fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la Nación y especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional, la destinación de recursos que se obtengan del impuesto sobre vehículos automotores contemplado en la Ley 488 de 1998 a favor del CORPES desconoce derechos de las entidades territoriales (sentencia C-219/97)".

A juicio del Procurador General de la Nación "exceptuando el porcentaje que corresponde a los CORPES, del cual como se explico, puede disponer el legislador, la distribución establecida en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998

vulnera el ordenamiento constitucional, por cuanto invade la orbita de los bienes y rentas de las entidades territoriales al  
modificar la distribucion de unos recursos que les pertenecen y de los cuales por mandato constitucional solo ellas  
pueden disponer, quedando al legislador unicamente la facultad rectora y coordinadora (C.P., articulo 339), pero no la  
dispositiva".

Para terminar, la vista fiscal asegura que "no es coherente que mediante la Ley 488 de 1998 la Nacion, retome la  
propiedad sobre este impuesto, so pretexto de sustituir por un impuesto unificado otros ya existentes,  
entre tanto que  
deja a las entidades territoriales unicamente como beneficiarios de los recursos provenientes de este tributo.

Segun lo expuesto, el caso que se estudia gira en torno a dos cuestiones constitucionales fundamentales.

En primer lugar, la Corte debe identificar si, segun el regimen legal vigente, los recursos provenientes del impuesto de vehiculos son recursos propios de las entidades territoriales. Si asi fuera, tendria la Corporacion que definir si le esta permitido a la ley asignar un porcentaje de tales recursos a una entidad regional o interdepartamental como el Corpes.

Ahora bien, con independencia de la respuesta a la primera cuestion planteada, la Corporacion debe establecer si es cierto, como parecen sostenerlo tanto el actor como algunos de los intervenientes, que una vez el legislador ha otorgado a las entidades territoriales la condicion de beneficiarias de un determinado tributo, queda inhabilitado para reformar el respectivo regimen legal y trasladar a la Nacion la condicion de beneficiaria de dicho impuesto. Si el aserto anterior fuera verdadero, la Corte tendria que analizar si la norma demandada otorgo a la Nacion un porcentaje de los recursos que pertenecian, por concepto del impuesto de vehiculos, a los departamentos.

Procede la Corporacion a estudiar, en su orden, las dos cuestiones planteadas.

3. Titularidad de las rentas provenientes del impuesto de vehiculo automotor y capacidad del legislador para incidir en la destinacion de dichos recursos

El demandante considera que el impuesto de vehiculos automotores pertenece a las entidades territoriales. Alega que, en estas circunstancias, la ley no puede establecer la destinacion especifica de un porcentaje de dichos recursos.

Corresponde a la Corte definir si el mencionado impuesto es una fuente tributaria cuyo titular es la Nacion o, por el contrario, alguna de las entidades territoriales. Como ha sido establecido por la jurisprudencia, de la anterior definicion dependera el analisis posterior respecto de la presunta violacion de la proteccion constitucional a las rentas de las entidades territoriales (C.P. art. 362) y de la garantia institucional de la autonomia de los departamentos (C.P. art. 287, 298, 300-2, 300-3, 305- 4).

Ant es de resolver la cuestion planteada, es necesario recordar que, como lo ha precisado esta corporacion1, por

"propiedad" de un tributo, debe entenderse la propiedad, no sobre la especie tributaria ni sobre la competencia de crear, modificar o suprimir el tributo, sino, sobre las rentas que efectivamente este origina. En efecto, un tributo no es otra cosa que una institución jurídica a partir de la cual se definen los presupuestos objetivos de una determinada obligación fiscal. En consecuencia, el tributo - la tasa, la contribución o el impuesto - no es un bien susceptible de dominio sino una mera institución jurídica. En el mismo sentido, la Corte ha indicado que la competencia constitucional - directa o derivada -, en virtud de la cual se crea, modifica o extingue un tributo tampoco es susceptible de dominio, como no lo es ninguna otra de las competencias o facultades que la Carta adscribe a las entidades públicas. A juicio de la Corte, "en los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario - original o derivado - (C.P. art. 338) gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad"<sup>2</sup>.

En virtud de lo anterior, debe afirmarse que la pregunta por la propiedad del tributo, conduce, en realidad, a indagar si el impuesto de que se trate constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales o, lo que es lo mismo, si las rentas que se origina a raíz del mencionado impuesto tienen el carácter de recursos propios de las entidades territoriales.

De la respuesta a la pregunta planteada en el fundamento anterior sobre el carácter de la renta estudiada, depende el alcance de las facultades de intervención del legislador respecto de su recaudo y asignación. Ciertamente, los principios constitucionales que orientan el régimen de finanzas intergubernamentales, establecen una serie de distinciones fundadas en la naturaleza endógena o exógena de las fuentes de financiación de las entidades territoriales. Como pasa a recordarse, el legislador tiene un campo de intervención mucho mayor respecto de las fuentes exógenas y una muy reducida competencia para intervenir en el recaudo y administración de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales.

#### 4. Facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales

La Constitución establece una forma de Estado unitario, pero señala que las entidades territoriales tienen autonomía para el manejo de sus propios asuntos. La definición concreta sobre el grado de autonomía de las entidades territoriales es algo que la Constitución delega al legislador a quien, sin embargo, vincula a la defensa de una serie de principios mínimos que son esenciales para hablar de un régimen descentralizado con verdadera autonomía de sus entidades territoriales.

El artículo 287 C.P., establece el contenido o redacto mínimo del principio de autonomía territorial. Según el artículo citado, el legislador debe diseñar el régimen de ordenamiento territorial respetando los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus

tareas, a administrar los recursos para la realizacion efectiva de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. La Corte ha sido enfatica en se?alar que el legislador no puede, en ningun caso, establecer reglas que vacien de contenido la clausula general de competencia de las entidades territoriales consagrada en el articulo 287 C.P. A este respecto, la jurisprudencia ha indicado que no puede la ley, so pretexto de dise?ar el regimen de ordenamiento territorial, establecer normas que "limiten a tal punto la autonomia de las entidades territoriales que solo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestion de sus propios intereses"<sup>3</sup>.

Evidentemente, las entidades territoriales solo podran cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. En consecuencia, la propia Carta se?alo que los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nacion y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del reducto minimo de la autonomia (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, segun la Constitucion, en los terminos de la ley.

Ahora bien, la referencia al legislador no apareja la concesion de plenos poderes para intervenir en el sistema fiscal de las entidades territoriales. Dado que el estudio de los limites del legislador en el dise?o del sistema de finanzas intergubernamentales es una cuestion de la mayor relevancia para resolver el caso que se estudia, procede la Corte a realizar un breve recuento de algunos de los principios constitucionales mas importantes sobre esta materia.

Las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiacion. En primer lugar, la Constitucion les confirio el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual establecio una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesion de rentas nacionales a los departamentos y municipios asi como los derechos de participacion en las regalias y compensaciones. Como lo ha se?alado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiacion se denominan fuentes exogenas y admiten una amplia intervencion del legislador dado que, en ultima instancia, se trata de fuentes de financiacion nacionales.

En particular, la Corte ha se?alado que nada obsta para que la ley intervenga en la definicion de las areas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinacion sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exogenas de financiacion. Asi por ejemplo, la ley puede definir las areas de inversion social a las que debe destinarse el llamado situado fiscal, siempre que las mismas correspondan a las prioridades mencionadas en el articulo 356 de la Carta<sup>4</sup>. De igual manera, el legislador esta habilitado para establecer la destinacion de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se avenga a lo dispuesto en los articulos 288 y 357 de la Constitucion<sup>5</sup>. Adicionalmente, la jurisprudencia ha se?alado que la ley puede ordenar la destinacion de los recursos provenientes de

las regalías siempre y cuando respete los límites y directrices establecidos en la Carta<sup>6</sup>. Por último, las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales pueden tener una destinación específica definida en la ley, sin que ello quebre la prohibición de que trata el artículo 359 de la Constitución<sup>7</sup>. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido.

En suma, la jurisprudencia de la Corte ha encontrado que no vulnera la Constitución la definición legislativa de las áreas a las cuales deben orientarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que se trate de aquellas áreas que tienen prelación constitucional.

Pero las entidades territoriales no solo se financian con recursos exógenos. Adicionalmente, gozan de una serie de recursos que, en estricto sentido, deben denominarse recursos propios, y que se encuentran constitucionalmente sujetos a una mayor autonomía. Los recursos propios de las entidades territoriales son aquellos que provienen de fuentes de financiación endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias.

La intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación es francamente excepcional y limitada. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, es decir, de aquellos recursos que se originan en fuentes endógenas de financiación.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, independientemente, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades<sup>8</sup>. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.

Como ha sido señalado por la jurisprudencia, "la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus

propios recursos, es condicion necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, esta se encuentra condenada a permanecer solo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endogenas de financiacion - o recursos propios strictu sensu - deben someterse, en principio, a la plena disposicion de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador."<sup>9</sup>

Sin embargo, en algunos casos excepcionales el legislador esta autorizado para intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos propios de las entidades territoriales. Asi, por ejemplo, la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado o de la estabilidad economica interna y externa, avala, en casos extremos, la intervencion del legislador en el proceso de asignacion de los recursos propios de las entidades territoriales<sup>10</sup>.

En los terminos descritos, resulta fundamental definir si el impuesto de vehiculos automotores constituye una fuente endogena o exogena de financiacion de las entidades territoriales, pues de ello dependera que el legislador pueda intervenir en la destinacion de un porcentaje de los mencionados recursos. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, "el alcance de la actuacion del poder nacional en las finanzas de las entidades territoriales, dependera, en buena medida, de la definicion previa sobre la procedencia de los recursos que se intervienen. Asi, la injerencia del poder central en la configuracion, el manejo o la destinacion de fuentes de financiacion que no pertenezcan a la entidad territorial o de sus frutos - verbigracia, recursos nacionales transferidos o cedidos - podra ser mas intensa que la que se pretenda realizar sobre fuentes de financiacion o recursos propios de tales entidades".

En consecuencia, procede la Corte a recordar las reglas que deben ser aplicadas al momento de definir si un determinado tributo origina recursos propios de las entidades territoriales.

##### 5. Criterios para identificar las fuentes exogenas y endogenas de financiacion de las entidades territoriales

En materia tributaria la Constitucion otorga primacia al principio unitario. En consecuencia, no es de extrañar que sea el legislador quien deba definir, en primera instancia, si un determinado tributo constituye una fuente exogena o endogena de financiacion de las entidades territoriales. (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). Por lo tanto, el primer criterio al que debe acudir el interprete para identificar el tipo de fuente de financiacion, es el criterio formal que lo vincula con el texto de la ley que crea o autoriza el respectivo tributo.

No obstante, existen multiples eventos en los cuales la ley guarda silencio respecto de la entidad titular de la fuente o que la manifestacion formal contradiga evidentemente el regimen material del respectivo tributo. En estos casos, la jurisprudencia ha establecido la necesidad de acudir a otro tipo de criterios como el criterio organico o el material.

El criterio organico ha sido utilizado por la doctrina y la jurisprudencia incluso antes de la expedicion de la Carta de 1991 para identificar la entidad titular de un determinado tributo<sup>11</sup>. Segun este criterio, el dato fundamental para identificar si una fuente de financiacion es nacional, departamental o municipal reside en identificar los organos politicos que participan en su creacion. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decision politica de los organos de representacion local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiacion. A juicio de esta Corte "en la medida en que una entidad territorial participa en la definicion de un tributo, a traves de una decision politica que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo regimen y que, en consecuencia, habilita a la administracion para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad"<sup>12</sup>.

Por ultimo, el criterio material sirve de apoyo fundamental para identificar la titularidad del tributo cuando los criterios formal y organico resultan insuficientes. A la luz de este criterio, una fuente de financiacion tendra el caracter de fuente endogena en aquellos eventos en los cuales las rentas que entran al patrimonio de la entidad territorial se recaudan integralmente en su jurisdiccion y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algun elemento sustantivo - como, seria por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos<sup>13</sup> - que sirva para establecer que se trata de una renta nacional.

En aquellos casos en los cuales la aplicacion de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse preferencia al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio organico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exogena de financiacion, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligacion tributaria es necesaria una decision politica de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio organico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdiccion de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningun elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, debera concluirse que se esta frente a una fuente endogena de financiacion.

## 6. Aplicacion de los criterios mencionados al caso bajo estudio

Coincide la Corte con el concepto enviado por el representante del Ministerio de Hacienda y Credito Publico, en el sentido de sostener que los articulos 138 a 151 de la ley 488 de 1998 fijan en su integridad los elementos que conforman el impuesto de vehiculos automotores creado por las mencionadas normas.

En efecto, la Ley 488 de 1998 creo un nuevo impuesto sobre vehiculos automotores que sustituye a los impuestos de

timbre nacional, de circulacion y transito y el unificado de vehiculos del Distrito Capital de Santa Fe de Bogota<sup>14</sup>. El articulo 139 de la mencionada ley, se?ala como beneficiarios de las rentas del impuesto a "los municipios, distritos, departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogota, en las condiciones y terminos establecidos en la presente ley". Los siguientes articulos de la ley 448 regulan en su integridad el regimen del tributo: el hecho generador del impuesto (articulo 140) vehiculos gravados (articulo 141), sujeto pasivo (articulo 142), base gravable (articulo 143), causacion (articulo 144), tarifas (articulo 145), declaracion y pago del impuesto (articulo 146), administracion y control (articulo 147), traspaso de propiedad y traslado del registro (articulo 148), obligacion de portar calcomania (articulo 149) y, finalmente, distribucion del recaudo (articulo 150).

Se trata, en suma, de un nuevo impuesto cuyo regimen es definido integralmente por los articulos citados de la ley 448 de 1998. Ahora bien, las disposiciones precitadas no se?alan de manera expresa si el impuesto creado es nacional, departamental o municipal.

Tanto el demandante como algunos de los intervenientes consideran que la respuesta a la cuestion planteada debe buscarse en los antecedentes o en la historia legislativa de las disposiciones demandadas. Sin embargo, dado que en el presente caso la Corte se enfrenta al estudio de un tributo enteramente nuevo, regulado integralmente por el nuevo regimen legal y, en consecuencia, no parece procedente acudir a las disposiciones anteriores, derogadas, modificadas o sustituidas, para averiguar el dato que se echa de menos. En efecto, el hecho de que en el pasado un determinado tributo hubiere tenido caracter territorial no implica, necesariamente, que la nueva ley que lo sustituye y regula integralmente le haya otorgado el mismo caracter. Otra es la cuestion sobre si una reforma de esta naturaleza al regimen legal de un tributo apareja una lesion de lo dispuesto en el articulo 362 de la Carta. Sin embargo, este asunto sera estudiado mas adelante en esta providencia. Por ahora, baste con afirmar que en eventos como el que se analiza, en el cual la nueva ley reglamenta integralmente el regimen de un nuevo impuesto, resulta improcedente acudir a los antecedentes historicos para identificar el caracter territorial o nacional del tributo estudiado.

Podria sostenerse que si el legislador establece integralmente el regimen de un tributo y no se?ala que se trata de una fuente propia de las entidades territoriales, en principio, la renta es nacional. Sin embargo, este criterio no deja de ser un criterio auxiliar, en ningun caso definitivo, por lo que resulta necesario acudir a la aplicacion de los criterios material y organico antes mencionados.

Materialmente podria afirmarse que el impuesto de vehiculos automotores es una renta propia de las entidades territoriales. En efecto, se trata de un tributo que se recauda en la jurisdiccion de las respectivas entidades; cuyo producto ingresa a los respectivos presupuestos; dest inado a satisfacer intereses o necesidades locales o regionales; y, que, en principio, no cuenta con elementos sustantivos que permitan afirmar que se trata de una renta nacional.

Puede entonces afirmarse que existe una virtual contradiccion entre los criterios formal y material, pues mientras el primero sugiere que se trata de una renta nacional, el segundo permite pensar que constituye una fuente endogena de financiacion de las entidades territoriales.

La contradiccion planteada se resuelve acudiendo al tercero de los criterios antes mencionados, es decir, el criterio organico. En efecto, en un contexto de incertidumbre como el planteado, para definir si un tributo constituye una fuente endogena de financiacion de las entidades territoriales es necesario identificar si el perfeccionamiento del regimen del tributo exige una manifestacion de los organos de representacion politica de dichas entidades.

La aplicacion del criterio organico al caso que se estudia conduce a afirmar que el impuesto de vehiculo automotor es un impuesto de caracter nacional. Ciertamente, dicho tributo se encuentra establecido por la Ley 488 de 1998, sin que para su perfeccionamiento se requiera decision alguna del concejo municipal o de la asamblea departamental. En consecuencia, el impuesto nacional de vehiculos constituye una renta nacional cedida a las entidades territoriales en proporcion a lo recaudado en la respectiva jurisdiccion.

#### 7. Facultad de intervencion del legislador en la destinacion de las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales

Las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales son rentas creadas en virtud de una decision politica del nivel central de gobierno que no constituyen, estrictu sensu, recursos propios de las entidades territoriales. En consecuencia, como fue explicado anteriormente (ver supra F.J. 10) el legislador puede intervenir en el proceso de asignacion de las mencionadas rentas, mientras persiga un fin constitucionalmente importante directamente relacionado con los intereses propios de la entidad territorial beneficiada, y siempre que no afecte, de manera desproporcionada, la autonomia de las entidades territoriales en cuya jurisdiccion se realiza el recaudo.

En efecto, si la renta se cede a la entidad territorial en proporcion al recaudo realizado en la respectiva jurisdiccion, no podria el legislador ordenar que la misma se destinara a objetivos alejados de los verdaderos intereses de la entidad territorial beneficiada. De lo contrario, se estaria creando una figura que solo serviria para esconder la destinacion especifica de rentas nacionales, al margen de lo dispuesto en el articulo 359 de la Carta. Adicionalmente, una tal operacion financiera comprometeria la autonomia de las entidades territoriales, en la medida en que el fruto del esfuerzo fiscal de la poblacion de la respectiva jurisdiccion se estaria destinando a la satisfaccion de intereses ajenos.

Procede la Corte a estudiar si la intervencion del legislador en la destinacion de un porcentaje del impuesto nacional de vehiculos cedido en parte a los departamentos reune los requisitos mencionados.

La disposicion parcialmente demandada cede a los departamentos el 80% del total recaudado en la respectiva

jurisdiccion por concepto del impuesto nacional de vehiculos. No obstante, se?ala que el 4% del porcentaje cedido debe ser girado al Corpes respectivo.

Como ha quedado establecido, la ley puede intervenir en la destinacion de un porcentaje de las rentas cedidas anticipadamente a las entidades territoriales. No obstante, dado que dicha intervencion restringe la autonomia de las entidades territoriales, solo sera admisible si persigue un objetivo constitucionalmente deseable, directamente vinculado a los genuinos intereses de la respectiva entidad territorial. Se pregunta la Corte si la destinacion de un porcentaje del impuesto nacional de vehiculos cedido a los departamentos, a los Corpes, reune las anteriores condiciones.

Los Consejos Regionales de Planificacion - CORPES - son los organos rectores de las Regiones de Planificacion en las que se encuentra dividido el territorio nacional<sup>15</sup>.

En general, las regiones de planificacion tienen la mision de (1) fortalecer y propiciar el crecimiento armonico e integrado de los departamentos que integran cada region; (2) multiplicar la capacidad tecnica y administrativa de las entidades territoriales que conforman cada territorio; (3) crear instrumentos permanente y efectivos de coordinacion entre los distintos niveles de gobierno; (4) garantizar la verdadera participacion de las entidades territoriales en la elaboracion del plan nacional de desarrollo y en el diseño del presupuesto de inversion anual de la Nacion. En cuanto a esta ultima cuestion, la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley organica del plan de desarrollo, se?ala, en su articulo 47, las funciones especiales de las Regiones de Planificacion en relacion con el Plan de Desarrollo. Segun este articulo, ademas de las funciones para las cuales fueron creadas, correspondera a las regiones de planificacion legalmente existentes, (1) contribuir a que haya la debida coherencia y articulacion entre la planeacion nacional y la de las entidades territoriales, (2) promover y preparar planes y programas que sean de interes mutuo de la Nacion y de los departamentos, (3) asesorar tecnica y administrativamente a las oficinas de planeacion departamentales, y (4) apoyar los procesos de descentralizacion.

Cada Region de Planificacion, cuenta con un Fondo de Inversiones para el desarrollo de la respectiva region. Desde su creacion dichos fondos se han nutrido de recursos provenientes tanto de la Nacion como de los departamentos,<sup>16</sup> pues resulta evidente que los planes y proyectos elaborados y financiados con recursos del mencionado Fondo benefician a todos los niveles de gobierno comprometidos en el desarrollo regional, pero, especialmente, a los departamentos que integran cada zona.

Como fue mencionado, los CORPES son los organos rectores de las Regiones de Planificacion. Se encuentran conformados por el Presidente de la Republica o su delegado, el Jefe y el Subjefe del Departamento Nacional de Planeacion o sus delegados y, los gobernadores de los departamentos que integran cada region de planificacion.

La ley le adscribe a los Corpes las siguientes funciones: Definir y aprobar la asignacion del gasto de inversion de los recursos del Fondo de Inversiones para el desarrollo regional; destinar los recursos del Fondo de Inversiones a obras y proyectos regionales que tengan como prioridad las politicas y programas se?alados por el Plan Nacional de Desarrollo y los planes regionales; coordinar la actividad de los organismos de planeacion de las entidades territoriales que conforman la region; proponer las orientaciones generales que deben seguir las entidades nacionales, departamentales y municipales; velar por la exacta correspondencia de las acciones administrativas de todo nivel con las politicas se?aladas en los planes nacionales y regionales de desarrollo; fijar las bases de los programas de inversion y del gasto publico de la region y recomendar a las autoridades correspondientes su inclusion en el proyecto anual de presupuesto nacional; y, evaluar la ejecucion de los planes y programas regionales y proponer las iniciativas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento<sup>17</sup>.

Segun el articulo 306 de la Carta, corresponde a los departamentos la decision de convertirse en Regiones Administrativas y de Planificacion, con personeria juridica autonoma y patrimonio propio. No obstante, compete a la ley organica de ordenamiento territorial, establecer las condiciones para solicitar la conversion de la region en entidad territorial. La misma ley establecera las atribuciones, los organos de administracion y los recursos de las regiones (C.P. arts. 285, 286, 288 y 307).

En desarrollo de las disposiciones citadas, el paragrafo del articulo 47 de la ley 152 de 1994, se?alo que las funciones y competencias de las regiones de planificacion existentes, seran asumidas por las regiones administrativas y de planificacion que se organicen en desarrollo del articulo 306 de la Constitucion. En este mismo sentido, el articulo 51 de la ley precitada, indica que los Consejos Regionales de Planificacion, existentes, promoveran dentro del termino de dos años contados a partir de la promulgacion de la ley, la organizacion de las regiones de que trata el articulo 306 de la Constitucion y los gobernadores deberan definir los terminos de dicha transicion, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley. A su turno, el paragrafo 2 del mencionado articulo indica que, mientras se constituyen las Regiones Administrativas y de Planificacion, las funciones y atribuciones que les son asignadas en esta ley, seran ejercidas por los actuales CORPES. Sin embargo, dada la dificultad de consolidar el proceso de regionalizacion, la Ley 290 de 1996 postergo hasta, el 1 de enero del a?o 2000, el plazo para la constitucion de las Regiones Administrativas y de Planificacion y, por consiguiente, la existencia de los Corpes.

En suma, los Corpes, en tanto instancias tecnicas de coordinacion e intermediacion entre el gobierno nacional y los gobiernos departamentales, tienen la mision de poner en practica los principios de coordinacion, concurrencia y subsidiariedad mencionados en el articulo 288 de la Carta. Adicionalmente, buscan fomentar el proceso de regionalizacion impulsado por el articulo 306 de la Constitucion, con el objeto de promover el desarrollo economico y

social de los departamentos que integran el respectivo territorio. En consecuencia, debe afirmar la Corte que los actuales Concejos Regionales de Planificacion persiguen finalidades que resultan constitucionalmente valiosas.

Sin embargo, para que la destinacion legal de un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales resulte exequible, no basta con que la ley que la establece persiga una finalidad legitima. Es necesario, adicionalmente, que dicha finalidad corresponda a los verdaderos intereses de la entidad territorial beneficiaria de la cesion. En otras palabras, es necesario que la renta se destine a sufragar gastos generados con ocasion del cumplimiento de las responsabilidades de la entidad territorial beneficiada.

Podria afirmarse que en la medida en que el Corpes no es una entidad de caracter departamental, nada justifica la destinacion a dicha entidad, de un porcentaje de las rentas cedidas al departamento. Sin embargo, el argumento anterior olvida que el Corpes es la entidad rectora de agremiaciones interdepartamentales, cuya funcion no es otra que la de promover la coordinacion intergubernamental para lograr el desarrollo economico, social y cultural de los distintos departamentos. En esa medida, no puede afirmarse que se trate de una entidad que responda o defienda intereses meramente nacionales. Por el contrario, a traves de este tipo de instrumentos de coordinacion se patrocinan y promueven los mas importantes intereses seccionales o departamentales.

En efecto, como quedo establecido con antelacion, la ley le adscribe a los Corpes, entre otras, las funciones de destinar los recursos del Fondo de Inversiones a obras y proyectos regionales que benefician a todos los departamentos que integran el respectivo territorio, coordinar la actividad de los organismos de planeacion de las entidades departamentales que conforman la region; participar en los procesos de decision del nivel central de gobierno cuando ello pueda afectar a las entidades territoriales respectivas; evaluar la ejecucion de los planes y programas regionales y proponer las iniciativas que se consideren necesarias para garantizar su cumplimiento<sup>18</sup>. Se trata, en consecuencia, de tareas que benefician de manera directa a los departamentos que integran cada una de las regiones de planificacion y que promueven su desarrollo armonico e integrado.

En consecuencia, nada obsta para que el legislador establezca que un porcentaje menor de los recursos cedidos a las entidades directamente beneficiadas por la gestion del Corpes se destine al funcionamiento de este importante instrumento de planeacion y coordinacion intergubernamental.

Adicionalmente, no puede afirmarse que la destinacion del 4% de una renta cedida a los departamentos, en beneficio de una entidad de coordinacion y planeacion regional, comprometa de manera desproporcionada la autonomia de los organos de decision seccional. En efecto, nada permite pensar que la relacion entre el porcentaje legalmente destinado al Corpes (el 4% del 80% del impuesto nacional de vehiculos automotores recaudado en la respectiva jurisdiccion) y el beneficio que este instrumento puede reportar al departamento, resulte desproporcionada. Adicionalmente, como ha

quedado establecido (ver supra F.J. 17) los Fondos de Inversiones administrados por los Corpes son destinatarios de recursos estatales, en la medida en que existe un interes nacional en promover la planeacion coordinada y el desarrollo armonico de las distintas entidades territoriales.

En sintesis, en criterio de la Corte resulta ajustada a la Carta la norma legal que destina un porcentaje de las rentas cedidas a las entidades territoriales para el cumplimiento de una finalidad constitucionalmente admisible cuando la intervencion del legislador se muestra util, necesaria y estrictamente proporcionada para el logro de intereses propios de la entidad territorial beneficiada.

Pese a los argumentos que han sido esgrimidos a favor de la exequibilidad de la disposicion parcialmente demandada, resta analizar una cuestion que ha sido planteada reiterativamente por la mayoria de las personas que intervinieron en el presente proceso. Se trata de verificar si el legislador tiene competencia para modificar el regimen fiscal de las entidades territoriales, suprimiendo o reformando la capacidad legal de cobrar un determinado tributo.

#### 8. Competencia del legislador para modificar el regimen fiscal de las entidades territoriales

En criterio del actor, de sostenerse que la Ley 488 traslado la propiedad del impuesto de vehiculo automotor de las entidades territoriales a la Nacion debe, en consecuencia, afirmarse que la mencionada ley vulnero lo dispuesto en el articulo 362 de la Carta. Considera, al igual que algunos de los intervinientes, que una vez la ley ha otorgado a las entidades territoriales el derecho a gozar de las rentas recaudadas en virtud de un determinado impuesto no puede, posteriormente, convertir a la Nacion en sujeto activo del mencionado tributo. Procede la Corte, en consecuencia, a recordar la jurisprudencia relativa al alcance del articulo 362 de la Carta.

El articulo 362 de la Constitucion consagra a favor de las rentas tributarias de las entidades territoriales, las mismas garantias que confiere a la propiedad y renta de los particulares (C.P. art. 58). Sin embargo, la Corte ha señalado que el verdadero significado de la norma constitucional citada no se alcanza a comprender si antes no se define el alcance de la expresion "rentas tributarias".

Segun la jurisprudencia constitucional, el concepto de "rentas tributarias" se refiere, fundamentalmente, a los recursos efectivamente causados - recaudados o no recaudados -, en virtud de un determinado tributo. Sin embargo, como lo ha reiterado esta Corporacion, dicha acepcion no incluye la facultad impositiva del sujeto activo del tributo, es decir, el poder de crear, modificar o recaudar, una determinada carga tributaria. En efecto, a juicio de la Corte, el hecho de que el legislador establezca o autorice un tributo a favor de las entidades territoriales no implica que la facultad de recaudar el mencionado tributo ingrese al patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso quede inhabilitado para derogar o modificar el mencionado regimen legal.

En palabras de la Corte, "la tension entre la exigencia constitucional de dotar a los fiscos departamentales y municipales

de sistemas fiscales relativamente seguros y el principio democratico, no puede resolverse, simplemente, a favor de la primera, sin atender a las graves distorsiones constitucionales que ella implica. Suponer que la garantia contemplada en el articulo 362 de la C.P. comporta un poder de resistencia a favor de las entidades territoriales contra las normas legales que revocan la autorizacion para cobrar un determinado tributo o que modifican los factores que lo integran, equivale a proponer la completa exclusion del principio democratico de ciertos ambitos cuya regulacion, por expresa atribucion constitucional, corresponde al legislador (C.P. art. 150-12 y 338). Esta contradictoria tesis tendria como consecuencia, la adscripcion, a las mayorias politicas eventuales, de un poder igual o, incluso, superior, al propio poder constituyente. En efecto, tal interpretacion asegurarria la perpetuacion en el tiempo de una decision legislativa que terminaria vinculando a los futuros legisladores y, en consecuencia, a las generaciones futuras de colombianos que no podran variar la opcion que una mayoria politica eventual, en ejercicio del poder legislativo, adopto en un cierto momento historico."<sup>19</sup>

En consecuencia, a la luz del ordenamiento constitucional vigente, no es posible sostener que expedida la norma que crea un tributo a favor de las entidades territoriales nazca, a favor de estas ultimas, un derecho similar al derecho de propiedad privada que limita la capacidad del legislador para modificar o derogar la disposicion que crea el tributo. Como lo ha señalado la Corporacion, "nada en el articulo 362 estudiado, conduce a que el interprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democratico en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales"<sup>20</sup>.

En suma, el articulo 362 de la Carta, segun el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma proteccion que la propiedad de los particulares, inhibe al legislador para apropiarse o trasladar a la Nacion las rentas efectivamente causadas a favor de una entidad territorial<sup>21</sup>. En efecto, si el articulo 362 de la Constitucion se lee en armonia con lo dispuesto por los articulos 150-12, 300-4 y 313-4 de la Carta no puede afirmarse nada distinto a que la garantia contenida en la primera de las normas citadas no limita la competencia del legislador para modificar o derogar tributos de las entidades territoriales<sup>22</sup>.

Como lo ha reiterado esta Corporacion, "el poder tributario del legislador es pleno. Por esta razon, puede crear, modificar y eliminar impuestos, asi como regular todo lo pertinente a sus elementos basicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el articulo 362 de la Carta<sup>23</sup>. En este orden de ideas, el Congreso de la Republica puede modificar el regimen legal de un impuesto territorial, asi ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad<sup>24</sup>, como quiera que la supresion es una facultad implicita consustancial al ejercicio de la funcion legislativa en materia tributaria<sup>25</sup>."<sup>26</sup>

Las consideraciones realizadas hasta ahora son suficientes para desestimar los cargos formulados contra las

disposiciones parcialmente demandadas, por violacion de lo dispuesto en el articulo 362 de la Constitucion.

No obstante, no sobra reiterar que si bien el legislador tiene un amplisimo margen de accion respecto al diseño del sistema de finanzas intergubernamentales, lo cierto es que debe proceder de manera tal que no afecte los principios de razonabilidad y proporcionalidad que protegen la autonomia de las entidades territoriales frente a injerencias arbitrarias del nivel central de gobierno. Sobre este tema esta Corporacion ya ha señalado.

"Es claro para la Corte Constitucional que la garantia de la propiedad privada que ampara los bienes y rentas fiscales de las entidades territoriales, no tiene el alcance de negar la facultad del Congreso de establecer los tributos que aquellas estan autorizadas para imponer y cobrar, asi como las caracteristicas y elementos esenciales que los conforman. Entendida de otra manera esta garantia, quedaria sin explicacion el papel de la ley cuando la Constitucion apela a ella al consagrar en cabeza de las asambleas y concejos municipales un poder impositivo residual y condicionado (CP arts. 300-4, 313-4 y 338). El Congreso, por su parte, debe hacer uso razonable de esta funcion, si pretende que sus preceptos sean constitucionales, pues, en el marco de la autonomia de las entidades territoriales, resulta fundamental que estas puedan "administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (CP art. 287-3)27".

En el presente caso, como fue estudiado, la intervencion del legislador persigue una finalidad constitucionalmente valiosa y es necesaria y util respecto de la mencionada finalidad. Adicionalmente, la norma parcialmente demandada no implica una intromision desproporcionada en la autonomia de los departamentos para el manejo de los asuntos propios.

Por las razones expuestas, la Corte declarara exequible la parte demandada de la Ley 488 de 1998 en virtud de la cual el 4% del total de los recursos del impuesto nacional de vehiculos que se ceden a los departamentos debiera ser destinado al Corpes respectivo.

## VIII. DECISION

En merito de lo expuesto, la Corte Constitucional

### R E S U E L V E

Primero- Declarar EXEQUIBLES las expresiones y al Corpes respectivo; y al Corpes; y a los Corpes del articulo 146 de la ley 488 DE 1998.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el parrafo segundo del articulo 146 de la Ley 448 de 1998, segun el cual Del ochenta por ciento (80%) correspondiente a los departamentos, el cuatro por ciento (4%) corresponde se girara al Corpes respectivo.

Notifiquesse, comuniquesse, publique, insertese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archivese el expediente.

**EDUARDO CIFUENTES MU?OZ**

**Presidente**

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**

**Magistrado**

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**

**Magistrado**

**CARLOS GAVIRIA DIAZ**

**Magistrado**

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**

**Magistrado**

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**

**Magistrado**

**FABIO MORON DIAZ**

**Magistrado**

**VLADIMIRO NARANJO MESA**

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-720/99

#### IMPUESTO DE VEHICULOS-Naturaleza (Salvamento de voto)

No creemos que el impuesto a los vehiculos automotores sea nacional. Por el contrario, segun nuestro parecer, existen elementos que permiten concluir que se trata de un impuesto territorial, frente al cual la posibilidad de intervencion del legislador para se?alar su destinacion es minima. Por ello no podemos compartir el analisis y las conclusiones de la sentencia. En la presente ocasion, la Corte, sin ninguna razon que lo justifique, se?ala que prima el criterio organico, esto es, que si hay conflicto entre el criterio formal y el material, la contradiccion se resuelve acudiendo al criterio organico. Pero no hay ninguna argumentacion convincente al respecto. Asi, la propia sentencia reconoce que este tributo se recauda en la jurisdiccion respectiva e ingresa al presupuesto seccional para satisfacer necesidades regionales, lo cual significa que es materialmente una contribucion territorial. Si esto es asi ?por que el hecho de que todos los elementos del tributo hayan sido determinados por la ley lo convierte en una contribucion nacional, cuando claramente la sentencia C-219 de 1997 habia insistido en que ese elemento organico no era siempre decisivo? La presente sentencia no brinda ninguna razon para ese cambio de criterio, en virtud del cual la Corte termina casi por absolutizar el criterio organico.

#### IMPUESTO DE VEHICULOS-Criterios para determinar naturaleza (Salvamento de voto)

?Que sucede cuando existe un conflicto entre el criterio material y el organico? En tales eventos, nosotros creemos que el conflicto puede a veces ser adecuadamente resuelto acudiendo al elemento historico. Asi, conforme lo se?alado por algunos intervenientes, el impuesto de vehiculos automotores lo que hace es unificar rentas propias de las entidades territoriales, o rentas nacionales cedidas a aquellas. Por ende, eran recursos que manejaban las entidades territoriales, en muchos casos, como recursos endogenos. Es entonces mas logico concluir que este impuesto seguia siendo un

tributo territorial, a fin de proteger en mejor forma la autonomia territorial. O al menos, la sentencia debio intentar determinar que componentes del "nuevo" impuesto a los vehiculos provenian de rentas que en el pasado eran territoriales, y por ende seguian teniendo ese caracter, y no podia la ley se?alarles una destinacion determinada.

#### IMPUESTO DE VEHICULOS Y AUTONOMIA TERRITORIAL (Salvamento de voto)

Si, conforme a los criterios formal, organico y material, fuera absolutamente claro que el "nuevo" impuesto a los vehiculos automotores es nacional, creemos que el analisis historico sigue siendo importante, a fin de establecer salvaguardas a la autonomia territorial. Asi, es cierto que la ley puede derogar un impuesto territorial, o convertirlo en nacional, pero eso no significa que esa decision legislativa sea totalmente libre, pues como lo dijo con acierto la sentencia C-219 de 1997, el Congreso debe "cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantia institucional de la autonomia territorial y la regla constitucional segun la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)." En esas condiciones, supresiones subitas de impuestos territoriales, que alteren gravemente a los fiscos departamentales y municipales, o la eliminacion de esos tributos sin modificar el reparto de competencias, pueden resultar inconstitucionales.

1- Con el acostumbrado respeto, los suscritos magistrados Alfredo Beltran Sierra, Jose Gregorio Hernandez Galindo y Alejandro Martinez Caballero, nos permitimos salvar nuestro voto de la presente sentencia, por cuanto consideramos que las expresiones acusadas "y al Corpes respectivo" del articulo 146 de la Ley 488 de 1998 debieron ser declaradas inconstitucionales, por cuanto desconocen la autonomia territorial.

2- El argumento central de la sentencia es que esas expresiones no violan la Carta, porque la ley podia ordenar que un porcentaje del impuesto a los vehiculos automotores fuera destinado a los CORPES, o Consejos Regionales de Planificacion, por cuanto se trata de un tributo nacional cedido a las entidades territoriales, y por ende su asignacion puede ser determinada por el Congreso, por tratarse de una fuente exogena de financiacion de la actividad de esas entidades. Segun la sentencia, en los casos de esas fuentes exogenas de financiacion, la ley puede determinar la asignacion de los recursos de las entidades territoriales, siempre y cuando se persiga un fin importante para la entidad territorial beneficiada, y no se afecte de manera desproporcionada su autonomia, requisitos que se cumplen en el presente caso.

Compartimos la doctrina reiterada por la Corte sobre la distincion entre fuentes exogenas y endogenas de financiacion de las entidades territoriales, y el distinto alcance que tiene el Legislador para orientar la asignacion de los recursos en ambos casos, la cual ya habia sido desarrollada por la Corporacion en decisiones previas, como la sentencia C-219 de

1997, MP Eduardo Cifuentes Mu?oz. Asi, es obvio, que en el caso de las fuentes endogenas, o propias, de financiacion, la posibilidad de intervencion de la ley es mucho menor que en relacion con las fuentes exogenas, pues las primeros constituyen recursos propios de las entidades territoriales, cuya gestion independiente constituye uno de los elementos esenciales de la autonomia (CP art. 287). Coincidimos pues con los criterios generales establecidos por la Corte; nuestra discrepancia reside en su aplicacion en el caso concreto, pues no creemos que el impuesto a los vehiculos automotores sea nacional. Por el contrario, segun nuestro parecer, existen elementos que permiten concluir que se trata de un impuesto territorial, frente al cual la posibilidad de intervencion del legislador para establecer su destinacion es minima. Por ello no podemos compartir el analisis y las conclusiones de la sentencia.

3- Segun la Corte, si la ley reglamenta integralmente un nuevo impuesto, tal y como sucede con la presente contribucion sobre los vehiculos automotores, entonces "resulta improcedente acudir a los antecedentes historicos para identificar el caracter territorial o nacional del tributo estudiado". En tales eventos, solo son relevantes, segun la sentencia, los criterios formal (como califica la ley al impuesto), material (recaudo y utilizacion) y organico (quienes participan en su creacion), para determinar si el impuesto es territorial o nacional. Por ello, la sentencia no analiza, en ningun momento, si el impuesto sobre los vehiculos automotores, regulado por la Ley 488 de 1998, no es mas que una nueva denominacion que la ley asigna a tributos que ya existian, como el impuesto de timbre sobre vehiculos automotores, de circulacion y transito, y el unificado de vehiculos del Distrito Capital, los cuales, segun muchos criterios, eran de naturaleza territorial. Esa omission sobre la evolucion historica del tributo no nos parece convincente.

Asi, supongamos que la sentencia tiene razon y que, conforme a los criterios formal, material y organico, el nuevo tributo sobre los automotores es nacional, lo cual es de todos modos discutible, como veremos posteriormente. Sin embargo, ?significa eso que la Corte puede dejar de lado la historia de ese impuesto y asumir que es un tributo nacional frente al cual la ley goza de un amplio poder para determinar su destinacion? No es claro, pues no es razonable que la Corte ignore que el nuevo impuesto no es materialmente un nuevo tributo sino que es una contribucion nacional que sustituye a tributos que en el pasado eran del orden territorial. De esa manera, unos recursos que anteriormente financiaban endogenamente a las entidades territoriales, subitamente se convierten, por una decision legislativa nacional, en recursos que son propios de las autoridades centrales, que pueden entonces utilizarlos para sus propias necesidades, o determinar su destinacion si deciden transferirlos a las entidades territoriales. ?Es compatible una tal decision legislativa con la defensa de la autonomia territorial, que supone una proteccion de los recursos propios de los departamentos y de los municipios?

4- La sentencia argumenta que esa transformacion del tributo, que de territorial se convierte en nacional, no implica ningun vicio de inconstitucionalidad, ya que el Legislador puede suprimir un tributo territorial y crear un impuesto

nacional similar, sin violar el articulo 362 de la Carta, segun el cual, las rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva, por cuanto esa disposicion constitucional protege los recursos causados en virtud de un impuesto, pero no implica que la facultad de recaudar el tributo haya ingresado al patrimonio de la entidad territorial y sea intangible. Segun la Corte, la tesis segun la cual la entidad territorial tiene la propiedad sobre el tributo es no solo conceptualmente equivoca sino que, ademas, implica un congelamiento de las decisiones legislativas, pues supone que si la ley atribuye un tributo a las entidades territoriales, ese impuesto seguirá siendo territorial para siempre, lo cual es contrario al principio democratico y a las competencias propias del Congreso. Por ende, bien puede la ley derogar un impuesto territorial.

En principio compartimos esos criterios, que habian sido desarrollados en decisiones previas, pero nos parece que la presente sentencia los lleva a extremos que no podemos aceptar. Asi, una cosa es que la ley pueda derogar un impuesto territorial, pero otra muy diferente es que el Congreso pueda suprimir esos tributos en cualquier forma, y que la Corte, al examinar el impuesto que ha sido creado en reemplazo del tributo anterior, pueda dejar de lado su historia.

Un ejemplo nos permite precisar nuestras objeciones. Supongamos que existe la ley L-1 que establece un impuesto territorial sobre el hecho gravable A, con una base gravable B y una tarifa C. Supongamos que el Legislador expide una ley posterior L-2 que determina la orientacion de ese impuesto territorial. Conforme a la doctrina elaborada por la Corte, esa ley L-2 es inconstitucional, pues viola la autonomia territorial, ya que impone a las entidades territoriales la destinacion de un recurso endogeno. Y efectivamente, con tal criterio, la sentencia C-219 de 1997, MP Eduardo Cifuentes Mu?oz, retiro del ordenamiento el articulo 236 de la Ley 223 de 1995, pues concluyo que esa disposicion desconocia la autonomia territorial, ya que se?alaba la destinacion de un impuesto territorial. Sin embargo, si el Congreso expide la ley L-3, que deroga la ley L-1, y "crea" al mismo tiempo un "nuevo" impuesto nacional sobre el mismo hecho gravable A, con la misma base gravable B y con la misma tarifa C, entonces esa ley L-3 puede transferir ese impuesto a las entidades territoriales y se?alarles su destinacion, sin que exista violacion a la autonomia, puesto que ya no se trata de un recurso endogeno de los departamentos y municipios sino de una fuente exogena de financiacion, por tratarse de una renta cedida. Esa conclusion, que es la que se desprende inequivocamente de los criterios adelantados por la presente sentencia, es formalista e inaceptable, pues la misma decision material, que consiste en que una nueva ley determina la destinacion de unos impuestos sobre los cuales antes las entidades territoriales disponian libremente, es en el primer caso inconstitucional, mientras que en el segundo evento se torna subitamente en un accion legitima de las autoridades centrales, simplemente porque el legislador se tomo el trabajo -puramente formal- de encubrir su invasion a la autonomia territorial, mediante el expediente de cambiar magicamente la naturaleza del tributo.

5- En esas condiciones, creemos que, con el fin de proteger adecuadamente la autonomia territorial, la Corte no puede ignorar el aspecto historico, cuando se trata de determinar la naturaleza nacional o territorial de un tributo. Y con tales elementos, creemos que la conclusion a la que se llega es que el impuesto a los automotores previsto por el articulo 146 de la Ley 488 de 1998 es territorial.

Asi, es cierto que esa ley establece todos los elementos del impuesto y no se?ala que sea un tributo territorial, lo cual sugiere que se trata de una contribucion nacional. Sin embargo, la sentencia C-219 de 1997 habia aclarado que "no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituya una fuente exogena de financiacion de las entidades territoriales", pues es perfectamente posible que el legislador establezca integralmente el regimen de un tributo y, no obstante, este sea la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales y no, simplemente, de recursos nacionales que se transfieren a estas. Y si se dan tales contradicciones, esa sentencia habia dado una cierta preferencia al criterio material. En cambio, en la presente ocasion, la Corte, sin ninguna razon que lo justifique, se?ala que prima el criterio organico, esto es, que si hay conflicto entre el criterio formal y el material, la contradiccion se resuelve acudiendo al criterio organico. Pero no hay ninguna argumentacion convincente al respecto. Asi, la propia sentencia reconoce que este tributo se recauda en la jurisdiccion respectiva e ingresa al presupuesto seccional para satisfacer necesidades regionales, lo cual significa que es materialmente una contribucion territorial. Si esto es asi ?por que el hecho de que todos los elementos del tributo hayan sido determinados por la ley lo convierte en una contribucion nacional, cuando claramente la sentencia C-219 de 1997 habia insistido en que ese elemento organico no era siempre decisivo? La presente sentencia no brinda ninguna razon para ese cambio de criterio, en virtud del cual la Corte termina casi por absolutizar el criterio organico.

6- En tales condiciones, una obvia pregunta surge: ?que sucede cuando existe un conflicto entre el criterio material y el organico? En tales eventos, nosotros creemos que el conflicto puede a veces ser adecuadamente resuelto acudiendo al elemento historico. Asi, conforme lo se?alado por algunos intervenientes, el impuesto de vehiculos automotores lo que hace es unificar rentas propias de las entidades territoriales, o rentas nacionales cedidas a aquellas. Por ende, eran recursos que manejaban las entidades territoriales, en muchos casos, como recursos endogenos. Es entonces mas logico concluir que este impuesto seguia siendo un tributo territorial, a fin de proteger en mejor forma la autonomia territorial. O al menos, la sentencia debio intentar determinar que componentes del "nuevo" impuesto a los vehiculos provenian de rentas que en el pasado eran territoriales, y por ende seguian teniendo ese caracter, y no podia la ley se?alarles una destinacion determinada.

Por todo ello creemos que el presente impuesto a los vehiculos automotores es territorial, y no podia la ley imponer que un determinado porcentaje del mismo sea girado al CORPES. Las expresiones debieron entonces ser retiradas del

ordenamiento.

7- Con todo, podria argumentarse que la anterior conclusion no es valida, pues puede conducir a un cierto congelamiento de la estructura tributaria, ya que confiere un peso excesivo al analisis historico, con lo cual sugiere que la ley no puede derogar tributos territoriales, resultado hermeneutico inadmisible. Sin embargo esa objecion no es de recibo, por cuanto en ningun momento afirmamos que la evolucion historica es siempre decisiva para identificar el caracter territorial o nacional de un nuevo impuesto, sino que simplemente cuestionamos la tesis de la sentencia, segun la cual es improcedentes acudir en estos casos a los antecedentes historicos. Segun nuestro parecer, un tributo puede ser formalmente nuevo pero en realidad constituir la continuacion de un tributo precedente con distinto nombre. Y en tales casos, el analisis historico cobra enorme relevancia.

8- Finalmente, incluso si, conforme a los criterios formal, organico y material, fuera absolutamente claro que el "nuevo" impuesto a los vehiculos automotores es nacional, creemos que el analisis historico sigue siendo importante, a fin de establecer salvaguardas a la autonomia territorial. Asi, es cierto que la ley puede derogar un impuesto territorial, o convertirlo en nacional, pero eso no significa que esa decision legislativa sea totalmente libre, pues como lo dijo con acierto la sentencia C-219 de 1997, el Congreso debe "cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantia institucional de la autonomia territorial y la regla constitucional segun la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356)." En esas condiciones, supresiones subitas de impuestos territoriales, que alteren gravemente a los fiscos departamentales y municipales, o la eliminacion de esos tributos sin modificar el reparto de competencias, pueden resultar inconstitucionales. Por ello, uno de los retos del Congreso es expedir la muy importante ley organica de ordenamiento territorial, que defina reglas que protejan a las entidades territoriales de esos cambios subitos de la naturaleza de los tributos, modificaciones que pueden llegar a comprometer la autonomia territorial. E igualmente, un desafio para esta Corte es elaborar una doctrina especifica que armonice la posibilidad que tiene el Congreso de suprimir o "nacionalizar" los impuestos territoriales, con la proteccion de la estabilidad financiera de las entidades territoriales, requisito necesario para que exista una verdadera autonomia.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

## EXHIBIT D

**TOBACCO CONSUMPTION TAX. - The annulment of  
articles 2 and 14 of Decree 008 of 1971 is decreed.**

**Council of State<sup>1</sup>**

**- Fourth**

**Section** - Special District of Bogota, February second of nineteen  
seventy-eight.

**Administrative Litigation Chamber**

(Speaking Council Member<sup>2</sup> : **Gustavo Salazar T., Esq.**).

Re: Docket Number 3832. Petitioner: Colombian Tobacco Company Inc.  
[Compañía Colombiana de Tabaco S.A.]

The Chamber proceed to study and resolve the petition for annulment of articles 2 and 14 of Decree No. 008 of January 11, 1971, which was published in Official Journal [*Diario Oficial*] No. 33238, presented in the claim filed by the Colombian Tobacco Company Inc.

**ANTECEDENTS**

- a) The National Congress enacted Law 19 of 1970, which establishes:

“Article 1. - Cigarettes of foreign origin will be subject to a consumption tax in favor of the Departments<sup>3</sup>, the Special District of Bogota, the Towns, and the Provinces where they are sold. Said tax will equal the departmental consumption tax levied on the most expensive nationally produced cigarettes, and will be liquidated and collected in the same manner as established for the corresponding nationally produced cigarette tax”.

“Article 2. - All governors, superintendents, commissioners, and the mayor of the Special District of Bogota, may confiscate -through police authorities, customs border guards, or legally qualified functionaries of finance secretariats- those boxes, packages and cartons of internationally produced cigarettes, which are for sale within their corresponding jurisdiction, and do not exhibit the stamps that certify the payment of duties and departmental consumption taxes levied on such goods, as per the schedule of customs duties and the provisions of this law.

“Article 3. - This law comes into force as of the date of its presidential subscription.”;

- b) The Government regulated Law 19 of 1970 by means of Decree number 008 of January 11, 1971, which, among other provisions, contains the following, which are accused by the petitioner:

**"Article 2. -** The consumption tax to which mentioned law refers will be equal to one peso and fifty cents (\$1.50) per box, which is the tax currently levied on the most expensive nationally produced cigarettes.

**"Article 14. -** The amount of the tax dealt with in article 2 of this decree will be modified, via a resolution of general nature that will be issued by the National Tax General Directorate [*Dirección General de Impuestos Nacionales*] each time it proves that the most expensive nationally produced cigarettes are levied by a tax different to the one fixed in the mentioned article, in dealing with trademarks destined to furnish a normal demand, that are of a permanent nature and that guarantee the market's adequate supply.";

c) The Claimant Company, in order to support the petition for annulment of the provisions of the cited articles 2 and 14 claims against them, in synthesis, what can be summarized as follows:

**First Charge.** According to Decrees 1626 of 1951 and 214 of 1969, and Laws 4 of 1963 and 19 of 1970, the consumption tax on cigarettes of foreign origin is specifically defined as to its amount, causative circumstances, tax base, liquidation and collection, as a revenue established in favor of the territorial entities. For this reason the President of the Republic does not have subject matter to regulate, for which reason the 3<sup>rd</sup> numeral of article 120 of the National Constitution was infringed. And, also because the government exceeded its regulatory power by delegating, to the National Tax General Directorate, the faculty to decree "resolutions of general nature" to modify the amount of the tax on said cigarettes. And, because he conferred the power to prove if national cigarettes are levied by a tax different to the one established in article 2 of the accused decree. And, because he conditions said authorization, with respect to the new amount of the tax, to limits not provided for in Law 19 of 1970; for which reasons the certainty of the tax becomes uncertain. Because of this, Constitutional articles 55 and 135 2<sup>nd</sup> numeral were infringed.

**Second Charge.** The delegation made by the President of the Republic to the National Tax General Directorate infringes article 135 of the Constitution. According to said article Congress is required to determine the functions that the former may delegate, that the President issue the corresponding decree and that the delegation be made unto the ministers, heads of administrative departments or governors, keeping with the functions and territorial legal capacity of these functionaries.

**Third Charge.** When Law 19 of 1970 established the consumption tax on cigarettes of foreign origin, both the tax and its revenue were protected by article 183 of the Constitution. The administration, control

and collection of said tax exclusively corresponds to the Departments, Towns and Provinces, and to the Special District of Bogota. Thus, articles 2 and 14 of Decree 008 of 1971, "inasmuch as they attribute the regulation to the National Tax General Directorate they infringe article 182 of the National Constitution.";

d) The companies called "Marlboro Distributor Ltd." [*Distribuidora Marlboro Ltda.*], "Valle's Commercial Inc." [*Comercial del Valle S.A.*] and "John Restrepo and Co. Ltd." [*John Restrepo y Cía. Ltda.*], by means of proxy impugned the claim, stating, in synthesis, the following:

Law 19 of 1970 established a consumption tax on tobacco in favor of the territorial entities, but did not determine an amount; it only determined the tax bases. Its regulation, for this same reason, was necessary.

Additionally, the importation of cigarettes -and the specific power granted to Government- is an issue that exceeds the orbit of the tax regime. It is something that pertains to international exchange and foreign trade, which may not be left to the discretion, regarding public revenues, of the Departments, Towns and Provinces.

The accused article 14 does not contain delegation whatsoever of the President's own constitutional faculties. But rather, it establishes what is to be understood by the most expensive nationally produced cigarettes, or better even, how it should be estimated, so that the State is who determines said amount. Furthermore, it only indicated the administrative dependency that would fix the same.

### **The State's Attorney's Concept**

This Corporation's 3<sup>rd</sup> Attorney, Mr. Jorge Dangond Florez, Esq., made the following observations during the proceedings:

#### **"Observations regarding Law 19 of 1970.**

"1. The State's Attorney considers, first of all, that the consumption tax on foreign cigarettes is not a national one, but rather departmental, provincial, and of the towns and districts, and is governed by the same regime established for those produced in the country; as is clearly seen in the legal tenor and in legislative antecedents.

"2. The State's Attorney shares the Supreme Court of Justice's opinion, as expressed in the third consideration of the aforementioned decision: 'Undoubtedly, one of the fundamental elements of any tax is its quantitative determination. It constitutes one of the taxpayers' guarantees,

as it is the matter's expression of distributive justice and it impedes the administration's arbitrariness. But, there are various ways to attain said precision, as various authors of public finance agree. It may be a fixed amount calculated upon a determined quantity. It may be done by means of a percentage applied to said amount, or by means of the mechanism of applying increasing or decreasing tax tables on defined amounts. It is likewise obtainable by referring to an already existent amount or tax table for other activities or forms of consumption. In some of these cases the amount of the new tax results, from the mere legal text, absolutely precise. In other events, precision is obtained in the moment of applying to each case the percentage, tax table, or value determined by the rule object of the remission. Fixing the amount is not left at all to the administrative authorities' discretion. The taxpayer will always know when and how much must be paid for the levied activities or goods. As in the case at hand, the legal text's remission offers no doubt neither with respect to the levied activity, nor about the assessed amount, which is that of the departmental tax levied on the most expensive nationally produced cigarettes..."

"The legal text really offers no doubt with respect to the taxable matter and the amount of the same. It refers to rules in force regarding the departmental consumption tax 'levied on the most expensive nationally produced cigarettes'. It clearly states that it is to be liquidated and collected in the established manner, that is to say, by means of applying the legal provisions that determined 'the clear tax base for tobacco consumption dealt with in the Legislative Decree 1626 of 1951'; hence, there is no need for a general regulation for the timely execution of the law. Except for what the President of the Republic and the corresponding Minister may decree regarding the organization and collection of the tax in the Towns and Provinces, as they are territorial entities subject to 'the government's immediate administration', as per the express mandate of the Constitution's 6<sup>th</sup> article.

"The State's Attorney also believes that if any additional regulations were indispensable, the legal capacity to issue them would correspond to the Departmental Assemblies and to the Bogota Council, in accordance with the autonomy guaranteed by the Constitution in this matter, and within the guidelines determined by the legislator.

"The arguments set forth by the distinguished opposer, Mr. Hinestrosa, in order to arrive at the conclusion that the President of the Republic's regulation of the Law is necessary, are not acceptable, due to the reasons mentioned hereinbefore. Primarily, because his argumentation stems from a mistaken premise, namely, that the tax is of a national nature, without distinguishing between the **tax established for the importation of cigarettes of foreign origin**, incorporated to the National Budget, which has evident implications regarding 'exchange regulation and

foreign trade', and the **tobacco consumption tax**, whose revenue corresponds to the territorial entities, as distinguished by article 2 when stating, as a weak means against contraband, that the Governors, Superintendents, Commissioners and the Mayor of the Special District of Bogota **may** confiscate, through various authorities, those boxes, packages and cartons of internationally produced cigarettes, which are for sale within their corresponding jurisdiction, and do not exhibit the stamps that certify the payment of **duties and departmental consumption taxes levied** on such goods.

"Nonetheless, the President of the Republic, 'in exercise of his legal faculties', issued Decree 008 of 1971, 'by means of which Law 19 of 1970 is regulated', with the provisions that were accused giving rise to these proceedings.

#### **"D - Examination of the accused regulatory provisions.**

"1. Of the fifteen articles that make up Decree 008 of 1971, the petitioner accused the following regulations:

" 'Article 2. - The consumption tax to which mentioned law refers will be equal to one peso and fifty cents (\$1.50) per box, which is the tax currently levied on the most expensive nationally produced cigarettes.

" 'Article 14. - The amount of the tax dealt with in article 2 of this decree will be modified, via a resolution of general nature that will be issued by the National Tax General Directorate each time it proves that the most expensive nationally produced cigarettes are levied by a tax different to the one fixed in the mentioned article, in dealing with trademarks destined to furnish a normal demand, that are of a permanent nature and that guarantee the market's adequate supply'.

"2. If as seen before, the law is clear, the President of the Republic found himself before the following alternative: exactly repeat the legal mandate, in which case the new provision will be superfluous; or add, complement, or restrict what was established, thus exceeding the superior precept.

"The State's Attorney is of the opinion that the latter was a course of action taken by the President of the Republic, and thus exceeded his constitutional regulatory faculty. Mr. Hinestrosa's reflection on this issue, if his basis were to be accepted, would conduce to strengthen the opinion of excess of the regulatory faculty: 'Since the way of determining the amount of the tax and the legally qualified authority for it were not provided by the law, nor by Law 19 of 1970, nor by those to which it referred, and since said determinations are indispensable in any event, the

regulation of the precept for its application was unavoidable. Thus, the President did nothing aside from fulfilling a mandatory constitutional duty by issuing the required regulation' –said the Decree's defendant in his final brief-. Now then: if the premises were accepted, that is to say, that **the law has not established a way of fixing the amount of the tax, nor the legally qualified authority for it**, another law would be necessary; since it is not legally possible to make up for a fundamental shortcoming of the legislator with a simple regulatory decree. That which is not contained in law cannot be regulated.

"3. If the President of the Republic regulated the law with the provision of the aforementioned article 2, it is indisputable that by means of article 14 he transferred that same faculty to an inferior functionary, thus increasing his sphere of legal capacity, by establishing that the amount of the tax 'will be modified, via a resolution of general nature that will be issued by the National Tax General Directorate each time it proves that the most expensive nationally produced cigarettes are levied by a tax different to the one fixed in the mentioned article'. And that is called delegation of legal capacity by degree.

"As the petitioner observed, article 135 of the Constitution only allows the Ministers and Heads of Administrative Departments, as the administration's superior chiefs, and the Governors, as the Government's Agents, to exercise under their own responsibility certain functions of those that correspond to the President of the Republic, as supreme administrative authority, as he himself determines, and with the previous legal mention of those that might be delegated.

### **"E – Conclusion**

"In view of the aforesaid, it is the State's Attorney's opinion that deciding in favor of the claim's petitions is in order". (The underlined text corresponds to the original).

### **Chamber's considerations**

Once the writ of citation for decision became immediately applicable, the Chamber proceeds to decide the controversial issue, prior the following considerations:

1. Historians of Colombian Economy and Sociology coincide in considering that tobacco is one of the products that cause fundamental transformations in our country's economic structure. Its history, legal regulation, and the social and political upheavals that said regulations brought about, encompass transcendental and valuable facts regarding the development of national economy.

Said history may be told, in a very succinct way, as follows:

During the colonial regime Spanish monarchs established a tobacco levy [*estanco<sup>4</sup> del tabaco*], or what is the same, its monopoly. It was organized in a very simple way: the viceroyal government determined the tobacco farming districts, outside of which its cultivation was prohibited. Farmers had the obligation of selling the produce to the official establishments, called factories [*factorias*], which would then resell to the general public. The difference between the purchase price and the price of sale was the profit, the levy's [*estanco*] revenue. Such a scheme results from the relations of power of viceroys Messia de la Zerda and Guirior.

Once the colonial link was broken, the Republic kept the monopoly as revenue of the new independent State. The Law of September 29, 1821, that established said principle, explained the measure, in its legal bases, by saying: "the current circumstances make it impossible to eliminate the levy on tobacco without causing public revenue to decrease greatly". But, it added: "It is indispensable to gradually thrust and promote the cultivation of this precious branch of our agriculture, until it may be set entirely free and be extracted for foreign countries by individuals".

The Decree of March 31, 1832 established the continuity of the levy, but it authorized the executive branch to lease and give its revenue in delegable administration.

The monopoly was subject to strict regulation. When cultivation laws were infringed severe punishments were imposed, as may be read in the Law of June 9, 1835. Said law established that farming without the authority's permission would lead to crops being destroyed, and its owner would be fined twenty-five pesos for each one thousand plants, or twenty days in prison if he could not pay the fine. If the plantation exceeded ten thousand plants the penalty would be from six months to a year of urban incarceration.

The last law regarding the preservation of the monopoly is the Law of June 6, 1844, which in article 1 established the following: "The Republic reserves the exclusive production and sale of tobacco". And it authorized the Government to create new factories served by a factor, an intervener and an inspector.

But as mentioned before, the rulers' main purpose, as of the date of independence, was to gradually thrust and promote the cultivation of tobacco until the monopoly could be abolished and its production could be set entirely free. This was done so it could become a powerful national

industry, with the capacity to employ numerous workers and to obtain, in abundance, new produce for exportation.

This purpose was only fulfilled with the enactment of Laws 23 of May of 1848 and 16 of May of 1850, which permitted the free cultivation and exportation of tobacco, abolishing the taxes that levied these activities.

The State's sought after purpose, with the derogation of the monopoly, was successfully fulfilled, as don Miguel Samper explains in the following text:

"The abolition of the tobacco monopoly developed the productive vitality of the old cultivation districts, specially those in *Ambalema* and its vicinities. Its results were so rapid and vigorous that in six years the paramount undertaking observed was by itself equivalent, for these regions, to the one carried out during the three previous centuries. The events that took place during that time are very similar to those originated in California by the goldrush. The development observed in *Ambalema* and its surroundings was as expeditious and vigorous as life instilling, notwithstanding two revolutions until this great struggle began in 1860, a struggle that would scar our history deeper than ever before in the past. The number of workers that the tobacco monopoly employed was obviously insufficient for the task of freedom, and a great many day laborers and workers, of every class and condition, left the mountainsides and mountain range plateaus for the meadows of the *Alto Magdalena* and its affluent rivers. The axe and hoe echoed in every jungle; the swamps dried up; *caneyes*<sup>5</sup>, dwelling places, and plantations of tobacco and all kinds of fruits could be seen to sprout during every crop season; factories were put up and filled with workers both male and female; stores and peddlers were multiplying; movement, action, progress and work filled the air. The presence of such a large number of workers, who had the means and the accumulated desire of consuming, stimulated the activity of every service, the fruitfulness of all resources, and the productive aptness of all the land. This not only happened where the events took place, but it extended throughout all the regions that felt the void emigration left and the active demand of everything that could satisfy the new and growing necessities. Bogota, its savanna and the other surrounding towns, soon felt the effects of this movement, and every social class took advantage of them. The proprietor of the land saw how lease payments went up; the capitalist did not have enough money to invest; the young dandy found new bureaus and positions, the artisan had to provide the enriched harvester with dress, shoes and other implements; and the farmer had to provision with abundant meat, potatoes, cheese and vegetables the sybarite who not long before had well enough with catfish and plantain". (Political and economic writings).

The social events brought about by the abolishment of the monopoly are summarized in the following way by the expositor and sociologist Luis Eduardo Nieto Arteta in his book, "Economy and Culture in Colombian History"["*Economía y cultura en la historia de Colombia*"]:

"a) Stabilization of steam navigation on the *Magdalena* River. Don Salvador Camacho Roldán notes: 'What really introduced Fulton's creation to our waters was the freedom to cultivate and trade in tobacco, which, having developed in *Ambalema* alone a four or six-fold production of this commodity in less than four years, provided steam navigation with the fuel it required for its definite support and maintenance'. Tobacco supplies the most part of the exportation cargo needed to stabilize navigation. Now then, said exportation cargo conditions the importation of the new corresponding products. And thus, navigation can count with the adequate conditions for its conservation and strengthening: incoming and outgoing cargo. During 1864-1865 63.462 sacks of tobacco were exported. During 1872-1873 the exportation increased to 82.250 sacks. Those simple statistics, and a great deal of other similar data that could be reproduced, demonstrates that the exportation of tobacco provides steam navigation on the *Magdalena* River with enough exportation cargo.

"Now then, the formation of a final national economy, that is to say, of a group of stable and permanent relations between the different sectors of the Colombian Nation, and the elimination of that odd economy of archipelagos, which in a past epoch was our 'national economy', are conditioned in turn by the stabilization of steam navigation on the *Magdalena* River. Without the great river the national economy would not have been constituted, nor would the Colombian Nation itself. So much is true. As is true that the river contributes to the formation of that economy by means of navigation, in other words, by virtue of a series of non-geographical procedures and technical means, and furthermore, through an economic event: the greater production of tobacco. In this way, the theoretical possibility of a geographical explanation for the formation of the national economy is eliminated.

"Thus, tobacco powerfully contributes to the constitution of the desired national economy. It will provide the objective conditions for the legal and political reconstruction of the Colombian Nation during the Regeneration;

"b) Steam navigation on the *Magdalena* River produces the intensification of the local economic development of the city of *Barranquilla*. It is a fortunate time for the capital of the *Atlántico*, a period in which the fluvial companies originally domiciled in *Santa Marta* and *Cartagena* move to the barracks of *San Nicolás*. Don Miguel Samper declares: 'The beautiful city of *Barranquilla*, due to independence and

liberty, is the synthesis of progress in the basin of *Magdalena* River, it is the rich and spontaneous outcome of trade. In this city probably more foreigners reside than in the rest of the Republic; one can hear English being spoken in the bureaus, docks, on trains and in steamboats; and the hustle and bustle in commerce, the whistle of the steam machine, contrast with the stillness of the cities of the high plains'.

"The strengthening of the local economy of the city of *Barranquilla* conditions the later formation of a vigorous regional economy on the Atlantic Coast, which is united to the economic sectors of the mediterranean territories, the Colombian 'hinterland', by absolutely permanent relations. Without *Barranquilla* there would be no regional economy on the Caribbean Coast;

"c) The daily wages increase in the regions that produce tobacco freely, and in its surroundings. But seen as a whole, this quantitative modification of the daily wages will raise the production cost of the incipient or routine manufactures of Colombia's east. Because of the high cost of production, brought about by the forced increment of the artisans' salaries, the situation of these manufactures will become especially conflictive when faced with competition from English industry. The crisis in the east, the suffered and forgotten east, begins. Then as now, the greatest problem of Colombian economy was a problem of production costs;

"d) The price of territorial properties increases by virtue of the great demand for them. Those typically low and derisory prices of the ancient colonial economy disappear;

"e) Subsequent and coincident initiation of cattle raising by means of the formation of large farms. When the decadence of tobacco production is over cattle raising will definitely be imposed in the plains of *Tolima*. *Tolima* will turn to cattle raising and agriculture. At the same time, cotton will be farmed on the lands that trembled with pure emotion during the tobacco production and exportation boom".

In 1870 the industry's boom began to decrease because purchasing firms in Europe lowered the purchase price, for the reasons noted by Colombia's Consul in Bremen, don Ramón Mercado, who, in official dispatch dated February 1871, specified as follows:

**"1. Quality.** Undoubtedly, the quality of the tobacco from *Ambalema* has been decreasing for several years. Either because the land is tired, as is colloquially said, because it lacks the necessary juices to nourish the plant, or because it is not cultivated with the necessary care. For which reason relatively lower prices are obtained, and a tobacco of superior

quality, which would be well placed if it were sent to this city's market, is always requested. This proves that the decrease is mostly produced because the commodity is not good, and not because consumption has diminished. The same occurs with tobacco from *Palmira*, *Carmen* and *Giron*, the price of these is also influenced by the fluctuating tobacco production in Java. Tobacco from Java has greatly contributed to the decrease in the price of our own, because of its similar quality and the fact it has been introduced into Germany in large quantities, for which reason I will fix this cause as the second one.

**"2.** Tobacco introduced into Germany from Java generally has high quality, fine and good colored, both mild and robust, leaves. For which reason they use it as cigar wrapper of many of the fine cigars, because, aside from tasting and smelling well, it burns nicely and produces the white ash that consumers appreciate. This, along with the fact that since the leaves are fine many cigars are produced with just one pound, are the causes that contribute to improve their prices. There is another circumstance that favors the sales of tobacco from Java, in relation to ours, and it is that in said country they very scrupulously hand pick and pack the leaves. To the point that buyers need only see the first sample upon opening a sack to be certain that all the rest is very similar. This does not happen, in many cases, with respect to our own, which is very heterogeneous. Hence, it is in this way the one from the Java obtains better prices for equal qualities due to the confidence they have that it will all be homogenous, being thus able to calculate, by this means, with more certainty. It would thus be very convenient that Colombian tobacco exporters pay much attention to this, which has a greater influence, than can be inadvertently attributed, on the price.

**"3. Brazilian tobacco,** that because of its low price is destined for low quality cigar filler, also has some influence on the price of that from *Palmira* and *Giron*, which, especially the former, are used as wrappers for said cigars. So, when the price of the Brazilian goes up, *Palmira's* goes down. Many times the contrary occurs, i.e. the highest price obtained by *Palmira's*, produces a decrease of the other's.

"Colombian tobacco, for the most part, is used by the German manufacturers as cigar wrapper. For which reason they demand its color be evenly mild-robust, that the leaf be fine and consistent, that it burn well and produce good ashes, because cigars are generally sold as such, and many of them even carry the trademarks of the main Cuban factories. It can be said that, with the exception of the finest cigars that are produced solely with tobacco from *La Habana*, all others are made from different kinds, to produce with this mixture the color, aroma and convenient flavor in respect to the price.

"According to everyone's opinion, tobacco from *Ambalema* here, and in general good quality, well chosen and packed Colombian tobacco, would obtain, if not the high prices of times past, at least those that would compliment and satisfy producers. Since this year's tobacco quality is better than last year's, today prices have somewhat recovered, and if sales have not been so considerable this is due to the fact that war and winter have interrupted communications.

"Tobacco consumption in Germany, far from having diminished, increases. Cigarette factories are numerous and the city of Bremen is, in general, the warehouse and store of this commodity. Since Java is a Dutch colony, and the Dutch government has established the duty-free entrance of tobacco from those ports where there are national vessels, its tobacco is almost the only one taken to Amsterdam and Rotterdam. Additionally, the consumption of this tobacco is very considerable in Germany, and if it is not introduced in greater quantity, it is al least in the same as Colombia's".

2. But, if the tobacco cultivation and exportation was set free, the consumption, of both nationally and internationally produced tobacco, was levied in favor of the national treasury.

This situation subsisted until the enactment of Law 10 of 1909, by means of which the Nation assigned to the Departments the levy on consumption, as follows:

"Article 1. As of the date this law comes into force, it will belong to the Departments that so desire, to establish a revenue over tobacco consumption. Without it ever being possible to tax, or in any other way burden, the cultivation and farming of plantations, nor the preparation or seasoning of the leaf, up until it is fit to offer for sale and human consumption. Said entities will organize the procedure they deem most convenient to levy the tax, but in no event may they establish a monopoly."

When the Nation proceeded to assign, as mentioned above, to the Departments, it did not include the taxes on tobacco of foreign origin, which were two: customs duties and consumption tax. The latter was suppressed by Law 117 of 1913, when assessing the rate of the importation tax it added these words: "There will be no national taxes on consumption".

Hence, up until this last law came into force the legal regime on tobacco taxes was the following: the revenue on domestic tobacco consumption belonged to the Departments; and tobacco of foreign origin was only levied by the national customs duty.

3. By means Legislative Decree number 1626 of 1951, the government repeated that the consumption tax on tobacco "will continue

to made effective by the Departments, Towns and Provinces, exclusively on manufactured tobacco and applying the following rates:

“Article 4. As of September 1 the tobacco consumption tax will continue to made effective by the Departments, Towns and Provinces, exclusively on manufactured tobacco and applying the following rates:

“a) Nationally produced cigarettes, whichever its package, content, class, weight or presentation may be, 100% **ad valorem**, or what is the same, its sale price;

“b) Nationally produced cigars, whichever its package, content, class, weight or presentation may be, 100% **ad valorem**, or what is the same, its sale price;

“c) Nationally produced pipe tobacco, snuff, and chewing tobacco, whichever its package, content, class, weight or presentation may be, 40% **ad valorem**, or what is the same, of its sale price.

“Paragraph. The governors of those sections of the country that currently have rates superior to those set forth in this Decree, are authorized to maintain said rates, or to adjust them as per this article”.

And, regarding tobacco of foreign origin the same Decree prescribed:

“Article 2. The importation of cigarettes of foreign origin will cause an additional tax to the one established in the schedule of customs duties, equivalent to twelve cents per each twenty cigarettes or fraction thereof, whichever their package may be. This tax will be collected by Customs upon nationalization of the merchandise, will be incorporated to the National Budget and its produce will be destined by the Ministry of Finance among the Departments, Towns and Provinces, in proportion to the consumption of national cigarettes in each one of these during the immediately previous year”.

In exercise of the faculties conferred by Law 48 of 1968, the government issued Decree-Law number 214 of 1969 in order to definitely fixed what should be understood by **sale price**.

Respectively, Law 4 of 1963 fixed a higher rate for nationally produced cigarettes when the producer utilizes foreign tobacco, by establishing in its 7<sup>th</sup> article the following:

“Article 7. When in the production of national cigarettes foreign imported tobacco is utilized, regardless of it being mixed or not and of the mixture itself, and regardless of the package, the content, the weight or the

presentation, said cigarettes will pay the departmental consumption tax established in section a) of article 4 of Legislative Decree no.1626 of August 1951, at the rate of 120% **ad valorem**".

4. As of 1967 cigarettes of foreign origin paid a 35% **ad valorem** on their **C.I.F.** price, according to the schedule of customs duties, a 15% sales tax, twenty cents per box as a tobacco industry promotion quota, and twelve cents in favor of the Departments, Towns and Provinces, all of which amounted to 40% of the distribution price. On the other hand, nationally produced cigarettes pay 100% **ad valorem**, and if they are produced with foreign tobacco, 120%, as was said above.

This enormous tax inequality between internationally and nationally produced cigarettes greatly favored the former. This brought as a natural consequence harm, of a tax nature, to the Departments, which hold the tobacco consumption tax as one of their best revenues. During 1969 various bills were presented aimed at putting an end to this odd and irregular situation. Said bills became one, which was distinguished by the number 87 and which after the constitutional procedure became Law 19 of 1970, cited above.

And, by means of Decree 008 of January 11 of 1971, government regulated the mentioned Law. Establishing, among other things, in its 2<sup>nd</sup> and 14<sup>th</sup> articles, that the consumption tax will be one *peso* and fifty cents per box. And, it gave the General Director of National Taxes the faculty to fix said price in the future. The provisions of this Decree were also cited in the antecedents of this decision.

5. The historical reasons and the legal considerations mentioned above prove that the nationally produced tobacco consumption tax is of departmental nature. As article 1 of Law 10 of 1909 prescribes: "as of the date this law comes into force, it will belong to the Departments that so desire, to establish a revenue over tobacco consumption...".

6. Article 2 of Legislative Decree 1626 of 1951 created the consumption tax on internationally produced tobacco. It stated: "the importation of cigarettes of foreign origin **will cause an additional tax to the one established in the schedule of customs duties**, equivalent to twelve cents per each twenty cigarettes or fraction thereof, whichever their package may be. This tax **will be collected by Customs upon nationalization of the merchandise, will be incorporated to the National Budget and its produce will be destined by the Ministry of Finance** among the Departments, Towns and Provinces..."

7. Law 4 of 1963 inflexibly fixed the departmental tax rate for cases in which foreign tobacco is utilized in the production of cigarettes. And,

Article 7 corroborated that the production of national tobacco is subject to departmental tax as follows: "**When in the production of national cigarettes foreign imported tobacco is utilized, regardless of it being mixed or not and of the mixture itself**, and regardless of the package, the content, the weight or the presentation, said cigarettes **will pay the departmental consumption tax** established in section a) of article 4 of Legislative Decree..."

8. The national nature of the tax on internationally produced cigarettes is confirmed by the text of Article 1 of Law 19 of 1970, when it states that "cigarettes of foreign origin will be subject to a consumption tax **in favor of** the Departments, the Special District of Bogota, the Towns, and the Provinces where they are sold. Said tax will **equal the departmental consumption tax levied on the most expensive nationally produced cigarettes**".

9. Law may not create departmental taxes; it may only authorize their creation. Departments are set free to establish, or not, the tax authorized by law, all in conformity with the prescriptions of Constitutional article 191 in concordance with Constitutional article 187. If law authorizes the creation of the departmental tax, even if it dictates a rigid rate, the Departments may decide to make use, or not, of the faculty, but law may not impose on them the obligation to do so. When law creates the tax and transfers its revenue to the Departments, and when it dictates the rules to determine each Department's participation, it is not creating departmental taxes, but rather, it is creating national taxes and assigning their levy.

10. The Council of State has very well expounded the national nature of the consumption tax on internationally produced cigarettes in various decisions, e.g. the appellate decision of April of 1969, in the case filed under number 1069, Colombia Tobacco Producer Inc. [Productora Tabacalera de Colombia S.A.], of the Administrative Tribunal of Atlantico; and, the decision of February 10, 1972, in the case filed under number 1878, both with Mr. Hernando Gomez Mejia, Esq., as Speaking Justice.

11. Law 19 of 1970 not only confirmed the existence of the national consumption tax on tobacco of foreign origin, but also determined the rate, when it established that said tax would equal the departmental consumption tax "**levied on the most expensive nationally produced cigarettes**". Once the tax rate is fixed, Government may not, with the pretext of exercising its regulatory power, determine a rate whatsoever and much less a different rate; greater or inferior to the one established in the law. It is of the essence of the State's tax powers that the statute that embodies the levies clearly defines their cause, who the taxpayers are and the rate they must pay. The 1970 Law fulfilled these requirements, and

thus lacks regulatory matter, inasmuch as any and all of the essential qualities of tax law.

12. If the exercise of the regulatory power was superfluous, and also abusive if the tax rate was attempted to be fixed, it is unconstitutional inasmuch as article 14 authorizes the National Tax General Directorate to modify, by means of resolution of general nature, **the amount of the tax referred to in article 2**. The irregularity consists of the supposition that tax rates may be fixed via regulations, and also that the power to dictate regulations may be delegated onto the National Tax General Director, because that contravenes Constitutional article 135; according to which only Ministers and Heads of Administrative Departments, as the administrations superior chiefs, and governors, as the government's agents, may exercise, under their own responsibility, certain functions of those that correspond to the President of the Republic, as supreme administrative authority, in accordance with his orders. **Law will determine which functions may be delegated.**

In a prior decision -that of May 24, 1973, filed under number 2,226- this Fourth Section examined the possibility of delegating presidential functions onto the Tax Directorate, only to arrive at the conclusion that it is unconstitutional. In other words, the State's Attorney is of the same opinion.

13. The price of cigarettes is subject to the official control of the Superintendence of Price Control, which dictates the corresponding price of nationally produced cigarettes before taxes. The Superintendence has nothing to do regarding the tax rate of nationally produced cigarettes, because it is not competent authority to rate taxes, only to fix their price before taxes. And, there is no doubt regarding said rate because it was rigidly fixed by article 7 of Law 4 of 1963 at 120% **ad valorem**.

In view of what was herein expounded, the Fourth Section of the Administrative Litigation Chamber of the Council of State, in accordance with its collaborating Attorney, administering justice in the name of the Republic and by authority of the Law,

**Decides:**

Articles 2 and 14 of National Decree 008 of 1971 are declared null. Forward a copy of this decision to the Minister of Finance and Public Debt and to the National Tax General Director in order for it to be known and fulfilled.

Be this copied, notified and opportunely filed.

The undersigned acknowledge this decision was studied and approved by the Chamber during the session of the above date.

*Jorge Davila Hernandez, Miguel Lleras Pizarro, Bernardo Ortiz Amaya, Gustavo Salazar T.*

*Jorge A. Torrado T. - Secretary*

---

Translator's Notes:

The following notes, intended especially for lay people, clarify concepts in order to avoid ambiguity.

<sup>1</sup> The “Council of State” is Colombia’s supreme court with jurisdiction over administrative law issues. It is divided into three chambers, of which one, namely the Administrative Litigation Chamber, is itself divided into five specialized Sections.

<sup>2</sup> The “Speaking Council Member” is the Justice in charge of studying the brief, directing the discovery, and submitting a proposed decision for the other members of the Section’s Deciding Chamber to vote on. The “Speaking Council Member” may also be referred to as the “substantiating Justice”, due to the role he plays in the proceeding.

<sup>3</sup> “Departments” are decentralized geo-political administrative districts with territorial autonomy within a unitary republic.

<sup>4</sup> “Estanco” is a levy imposed to establish crown monopoly.

<sup>5</sup> “Caney” is a palm leaf hut.

"Artículo 14. La cuantía del gravamen de que trata el artículo 2º del presente decreto se modifica por resolución de carácter general que la Dirección General de Impuestos Nacionales dictará cada vez que compruebe que los cigarrillos de producción nacional de mayor precio tienen un gravamen distinto al fijado en el mencionado artículo, siempre que se trate de marcas destinadas a atender una demanda normal, que sea de carácter permanente y que garantice el abastecimiento adecuado del mercado.";

c) La sociedad demandante, para fundar la petición de nulidad contra las normas de los artículos 2º y 14 transcritos, formula contra ellas los cargos que, en síntesis, se pueden concretar así:

Primer cargo. Conforme a los Decretos 1823 de 1951 y 214 de 1969 y las Leyes 49 de 1963 y 19 de 1970, el impuesto de consumo sobre los cigarrillos de procedencia extranjera se encuentra específicamente clificado en su cuantía, causación, base de imposición, liquidación y percepción, como renta establecida a favor de las entidades territoriales y, por lo mismo, el Presidente de la República, carece de materia sujeta a reglamentación, por lo que se violó el artículo 120, numeral 3º, de la Constitución Nacional. Y, además, porque el Gobierno excedió la potestad reglamentaria al delegar en la Dirección General de Impuestos Nacionales la facultad de dictar "resoluciones de carácter general" para modificar la cuantía del gravamen de los mismos cigarrillos, y porque le confirió el poder de comprobar si los cigarrillos, y porque dicha resolución es, autorización respectiva a la nueva cuantía del impuesto de consumo no previstos en la Ley 19 de 1970, por lo que la certeza del gravamen deviene en incierta. Por estos aspectos se violaron los artículos 135 y 55 de la Carta.

Segundo cargo. La delegación hecha por el Presidente de la República en la Dirección General de Impuestos Nacionales es violatoria del artículo 135 de la Constitución, según el cual se requiere que el Congreso señale las funciones que aquél puede delegar, que el Presidente dicte el correspondiente decreto y que la delegación se radique en los ministerios, ieves de departamentos administrativos o gobernadores, en armonía con las funciones y competencia territorial de estos funcionarios.

Tercer cargo. Al establecerse por la Ley 19 de 1970 el impuesto de consumo sobre los cigarrillos de procedencia extranjera, tanto el Congreso como su producto quedaron amparados por el artículo 183 de la Constitución Y sólo a los Departamentos, Intendencias y Comisarías y al Distrito Especial de Bogotá corresponde la administración, fiscalización y recuento. Por ello, los artículos 2º y 14 del Decreto 008 de 1971 en cuanto atribuyen la reglamentación a la Dirección General de Impuestos Nacionales son violatorios del artículo 182 de la Constitución Nacional."

d) Las sociedades comerciales denominadas "Distribuidora Maribor Ltda.", "Comercial del Valle S. A." y "John Festebo y Cia Ltda.", por medio de apoderado especial impugnaron la demanda, sosteniendo, en síntesis:

**IMPUESTO AL CONSUMO DEL TABACO**  
Número de los Arts. 2º y 14 del Decreto N° 008 de 1971.  
Consejo de Estado.— Sala de lo Contencioso Administrativo.— Sección Cuarta.— Bogotá, D. E., febrero dos de mil novecientos setenta y ocho.

(Consejero Ponente: Doctor Gustavo Salazar T.).

Ref.: Expediente número 3832. Actor: Compañía Colombiana de Tabaco S. A.

Procede la Sala a estudiar y resolver la demanda presentada por la Compañía Colombiana de Tabaco S. A. en que solicita se declare la nulidad de los artículos 2º y 14 del Decreto N° 008, de 11 de enero de 1971, publicado en el Diario Oficial N° 33238.

#### Antecedentes

a) El Congreso Nacional expidió la Ley 19 de 1970, la cual dispone: "Artículo 1º Los cigarrillos de procedencia extranjera estarán sujetos a un impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias y de las Comisarías donde se exportan, igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio. Dicho impuesto será liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional.

"Artículo 2º Los gobernadores, intendentes, comisarios y el alcalde del Distrito Especial de Bogotá, podrán decomisar a través de las autoridades de policía, de los resguardos de aduanas, o de los funcionarios de las secretarías de hacienda competentes, las cajillitas, caídas y cartones de cigarrillos de producción extranjera que se encuentren a la venta en sus respectivas jurisdicciones sin que exhiban las estampillas que acrediten el pago de los impuestos de aduana y de consumo departamental que gravan a dichas mercancías, según lo dispuesto en el Arancel de Aduanas y en la presente ley.

"Artículo 3º Esta ley rige desde su sanción."

b) El Gobierno reglamentó la Ley 19 de 1970 por medio del Decreto número 008 de 11 de enero de 1971, que, entre otras normas, contiene las siguientes, que son las acusadas:

"Artículo 2º. El impuesto de consumo de que trata la mencionada ley será equivalente a un peso con cincuenta centavos (\$ 1.50), por cajetilla, que es en la actualidad el gravamen que pagan los cigarrillos de producción nacional de mayor precio.

La Ley 19 de 1970 estableció un impuesto de consumo al tabaco en favor de las entidades territoriales, pero no determinó la cuantía, sino que tan sólo fijó las bases. Su reglamentación, por lo mismo, era necesaria.

Además, hay un punto que rebasa la órbita de orden tributario, que es: «otorga al Gobierno un Poder especial, el cual es la importación de cigarrillos, algo que pertenece al cambio internacional y al comercio exterior, que no puede estar al arbitrio ministerial». Los Departamentos, Intendencias y Comisarías.

El artículo 14 acusado no contiene delegación alguna de atribución constitucional propia del Presidente, sino que dispone qué ha de entenderse por cigarrillos de producción nacional de mayor precio, o mejor, como ha de apreciarse éste, para qué sea el Estado quien determine ese mayor precio. Además, tan sólo indicó la dependencia administrativa que habría de hacer esa elección.

**El concepto Fiscal**  
El Fiscal 3º de la Corporación doctor Jorge Dangond Flórez, en la vista de fondo conceptual:

**"Observaciones sobre la Ley 19 de 1970."**

"1. La Fiscalía estima, en primer lugar, que el impuesto de consumo sobre los cigarrillos extranjeros no es nacional sino departamental, distrital, intendencial y comarial y sometido al mismo régimen establecido para los fabricados en el país, pues así se desprende, claramente, de los términos de la ley y de los antecedentes legislativos.

"2. La Fiscalía comparte la siguiente apreciación de la Corte Suprema de Justicia, consagrada en la motivación tercera de la sentencia antes mencionada: 'Es indudable que un elemento fundamental de cualquier tributo es su determinación cuantitativa, porque en ello reside una de las garantías de los contribuyentes, ya que es la expresión de la justicia distributiva en la materia e impide las arbitrariedades de la administración. Pero hay varias maneras de lograr esa precisión en ello se acuerdan los autores de la medida pública. Puede servir mediante una porcentaje aplicado a dicha cifra, o puede también serlo por el mecanismo de aplicar tarifas graduales, crecientes, o decrecientes, o cuantificadas clísteras; y se logra igualmente refiriéndose a la tarifa o cuantía ya existente para otras actividades o consumos. En algunos de estos casos el valor del nuevo tributo resulta absolutamente preciso del solo texto legal; en otros, la precisión se logra en el momento mismo de aplicar a cada caso el porcentaje, la tarifa o la cifra señalada por la norma objeto de la remisión. No queda en modo alguno al arbitrio de las autoridades administrativas la fijación de su chantía y el sujeto del impuesto sabrá siempre cuándo y cuánto debe pagar por la actividad o el bien gravado. Como en el caso presente la remisión hecha por el texto legal no ofrece dudas ni respecto de la actividad gravada, ni del valor del tributo, que es el del impuesto departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio, ...

"En realidad, el texto legal no ofrece dudas respecto a la materia del gravamen y al valor del mismo pues se remite a las reglas vigentes sobre el impuesto de consumo departamental 'que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio' y ordena, claramente, que sea liquidado y recaudado en la misma forma establecida, vale decir, mediante la aplicación de las disposiciones legales que determinaron la base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco de que trata el Decreto Legislativo 1828 de 1951. De manera que no se ve la necesidad de reglamento general para la cumplida ejecución de la ley, salvo lo que pudiera disponer el Presidente de la República y el Ministro respectivo en cuanto a la organización y recaudo del impuesto en las Intendencias y Comisarías, como entidades territoriales sujetas a la 'imediatá administrativa del gobierno' por mandato expreso del artículo 6º de la Constitución.

"Cree la Fiscalía, además, que si algunas reglamentaciones adicionales fueran indispensables, la competencia para dictarlas corresponde a las Asambleas Departamentales y al Consejo de Bogotá, de acuerdo con la autonomía garantizada por la Constitución en esta materia y dentro del marco fijado por el legislador.

"Los argumentos expuestos por el distinguido opositor doctor Hinojosa, para llegar a la conclusión de que si es necesaria la reglamentación de la ley por parte del Presidente de la República, no son aceptables por las razones anotadas. Y, principalmente, porque el presidente del supuesto, equivocadamente, que se trata de un impuesto de carácter nacional, sin distinguir entre el gravamen establecido para la importación de cigarrillos de procedencia extranjera, incorporado al presupuesto de la Nación, y que tiene evidentes implicaciones sobre la 'reducción del cambio y el comercio exterior' y el impuesto de consumo de tabaco cuyo producto corresponde a las entidades territoriales, como si lo distingue el artículo 2º al expresar, a manera de débil medida contra el contrabando, que los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y el Alcalde del Distrito Especial de Bogotá podrán decomisar, a través de diversas autoridades, las cajetillas, cajas y cartones de cigarrillo de producción extranjera que se encuentren a la venta, en sus respectivas jurisdicciones sin que exhiban las estampillas que exigen el pago de los impuestos de aduana y de consumo departamental que gravan a dichas mercancías.

"Sinembargo, el Presidente de la República, 'en uso de sus atribuciones legales' dictó el Decreto 008 de 1971, por el cual se reglamentó la Ley 19 de 1970, con las normas que son materia de acusación en el presente juicio.

**"D— Examen de las disposiciones reglamentarias acusadas.**

"1. De los quince artículos que contiene el Decreto 008 de 1971, el demandante acusa los siguientes reglamentaciones:

"Artículo 2º. El impuesto de consumo de que trata la mencionada ley será equivalente a un peso con cincuenta centavos (\$ 1.50) por cajetilla, que es en la actualidad el gravamen que pagan los cigarrillos de producción nacional de mayor precio.

"2. Si como se vio antes, la ley es clara, el Presidente de la Repùblica se encontraba ante esta alternativa: repetir exactamente el mandato legal, caso en el cual la nueva disposición será superflua o adicional o complementar o restringir lo dispuesto; o, desbordando en este caso el Decreto superior.

"La Fiscalía opina que esto último fue lo que hizo el Presidente de la República y con ello rebasó la facultad constitucional reglamentaria.

"La reflexión del doctor Hinostrosa sobre este aspecto, si se acopiaran sus bases, conduciría a reforzar la opinión del exceso de la potestad reglamentaria. No habrá quien dismida por la ley, ni la 19 de 1970, ni aquéllas a las cuales ella se remite, la manera de fijar el valor del impuesto, ni la autoridad competente para ello, y siendo indispensables, por todo concepto, esa ilación y esa atribución de competencia, resultaría inneluctable la reglamentación del decreto para su aplicación, en cualquier evento. Entonces, el Presidente no hizo nada, dentro de cumplir con un deber imperativo constitucional al expedir el reglamento de rigor" —ha dicho el defensor en su alegato de conclusión—. Pues bien: si se aceptaran las premisas, es decir, que la ley no ha dispuesto la manera de fijar el valor del impuesto, ni la autoridad competente para ello, sería necesaria otra ley, pues no es posible, jurídicamente, suplir una deficiencia fundamental del legislador mediante un simple decreto reglamentario. No se puede reglamentar,

"Como lo observó el demandante el artículo 135 de la Constitución sólo permite que los Ministros y los Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes superiores de la administración y los Gobernadores, como Agentes del Gobierno, puedan ejercer bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, según lo dispuesto en el numeral y previo señalamiento, por parte de la ley, de las que deben ser delegadas.

Consejo Asesor de la Selección

En firme el auto de citación para sentencia, procede la Sala a decidir la cuestión controvertida, previas las siguientes consideraciones:

1. Coincidían los historiadores de los hechos económicos y sociológicos colombianos que el tabaco es uno de los productos que ocasiona transformaciones fundamentales de la estructura económica en nuestro país. Su historia, reglamentación legal, las luchas sociales y políticas que esa reglamentación suscitó encierra hechos trascendentales y fundamentales del desarrollo de la nación.

卷之三

Durante el régimen colonial, los monarcas españoles establecieron estancos del tabaco, o lo que es lo mismo, su monopolio, que se organizó en forma muy simple: el Gobierno virreinal nombraba los distritos estanceros y siembra, fuera de los cuales su cultivo era prohibido. Los cultiva-

los oficiales, llamados factorios, quienes lo reverdían a los particulares, a diferencia entre el precio de compra y el de venta era la utilidad, el producto fiscal del estanco. Tal cosa resulta de las relaciones de mando y los virreyes. Messia de la Zerda y Guirior.

al monopolio como renta del nuevo Estado independiente. En la Ley 21 de 29 de septiembre de 1881 que tal principio consignó, se explicó la medida diciendo que "en las circunstancias actuales no es posible disminuir la renta del tabaco sin causar una gran disminución de las rentas y gastos públicos", según se lee en sus considerandos. Pero agregó: "Es indispensable ir dando gradualmente impulso y fomento al cultivo de este precioso ramo de nuestra agricultura, hasta que pueda dejarse enteramente libre y extraerse para el extranjero por cuenta de los par-

El Decreto de 31 de marzo de 1832 dispuso la continuación del es-  
cancio, pero autorizó al poder ejecutivo para dar su renta en arrenda-  
miento y administración delegada.

El monarca era motivo de estírcido reglamentación y la infracción a las normas sobre cultivo castigadas severamente, como puede verse en la Ley de 9 de junio de 1835, que disponía que las plantaciones que se hicieran sin el permiso de la autoridad debían ser arrasadas y su dueño condenado a pagar multa de veintimil pesos por cada mil atas o prisión por veinte días si no tuviere más que papaya, y que si cultivó excediera de diez mil matas la multa sería de seis meses a año de presidio urbano.

## FUNCION JURISDICCIONAL

La última norma sobre mantenimiento del monopolio es la Ley de 6 de Junio de 1844, que en el artículo 10 dispone: "La República se reserva la producción y venta exclusivas del tabaco". Y autorizó al Gobierno para crear nuevas factorías, servidas por un factor, un inventario y un vendedor.

Pero como se dejó apuntado arriba, el propósito inicial de los gobernantes a partir de la vida independiente fue el de dar gradualmente impulso y fomento al cultivo del tabaco hasta que pudiera abolirse el monopolio y establecerse su completa libertad, a fin de conseguir que se convirtiera en poderosa industria nacional, con capacidad para ocupar muchos brazos y en obtener con abundancia un nuevo producto de exportación.

Ese propósito sólo se logró con la expedición de las Leyes de 23 de mayo de 1848 y 16 de mayo de 1850, que dispusieron la libertad del cultivo y exportación del tabaco, aboliendo los impuestos que gravaban esas actividades.

Los propósitos buscados con la derogación del monopolio por parte del Estado se consiguieron con creces como lo hace ver don Miguel Samper cuando escribe:

"La extinción del monopolio de tabaco desarrolló la vitalidad productiva de los antiguos distritos siembrales, especialmente el de Ambalema y los adyacentes, y fue tan vigorosa y rápida la acción, que en seis años se verificó una labor gigantesca, equivalente por si sola, para estas comarcas, a la de los tres siglos anteriores. Los hechos que se presentaron en aquella época tienen mucha analogía con los que produjeron en California el descubrimiento de los placeres de oro. El movimiento que se verificó en Ambalema y sus contornos fue tan rápido como vigoroso y vivificado, sin que bastaran a detenerlo los revueltos, hasta que empezo esta lucha gigantesca de 1860, que dejara en nuestra historia una huella más honda que la de todas las precedentes. Los brazos que el monopolio del tabaco empleaba para su ulterior fomento desde luego insuficientes para la tarea de la libertad, y una gran corriente de jornaleros y trabajadores de toda clase y de toda categoría, partió de las faldas y mesetas de la cordillera hacia las vegas del Alto Magdalena y sus afluentes. El hacha y la azada resonaron en todas las selvas, los pantanos se desecaron; los caneyes, las habitaciones, las plantaciones de tabaco y de toda clase de frutos se veían brotar en cada estación de siembra; las factorías se levantaban y se llenaban de obreros de ambos sexos; las tiendas y los buhoneros se multiplicaban; todo era movimiento, acción, progreso y tránsito. La presencia de un número tan considerable de trabajadores que forman medios y nombre astrasado de consumir, estimuló la actividad de todos los servicios, la fecundidad de todos los capitales, la aptitud productiva de todas las tierras, no solo en el centro mismo de los sucesos, sino en toda la comarca que sentía el vacío causado por la emigración y la demanda activa de todo cuanto podía satisfacer las nuevas y crecientes necesidades. Bogotá, su sabana y los demás pueblos circundantes sintieron pronto los efectos de este movimiento y no quedó ciego social que no se aprovechara de ellos. El propietario de la tierra vió elevarse los arriendos, el capitalista no tuvo bastante dinero para

colocar; el joven pisayero halló nuevos escritorios y cotocaciones; el artesano tuvo que calzarse, vestir y apear al casetero, enriquecido, y el agricultor completar con carnes abundantes, papas, queso y legumbres del nuevo sabor, que poco antes tenía de soñar con el plátano y el bagre". (Escritos político-económicos).

Los hechos sociales suscitados por la extinción del monopolio los resume de la siguiente manera el expositor y sociólogo Luis Eduardo Nielo Arreita, en su obra "Economía y cultura en la historia de Colombia":

"(a) Estabilización de la navegación a vapor por el río Magdalena. Don Salvador Camacho Roldán observa: "Lo que verdaderamente introdujo la creación de Fulton en nuestras aguas, fue la libertad del cultivo y del comercio del tabaco, que, habiendo desarrollado en meses de cuatro años una producción de este artículo seis o cuatro veces mayor en solo Ambalema, dio a la navegación por vapor el alimento que le faltaba para sostenerse y alimentarse definitivamente". El tabaco suministra en forma amplia la carga de exportación, necesaria para la estabilización de la navegación. Ahora bien, esa misma carga de exportación condiciona la importación de los nuevos correspondientes productos. Y en esa forma, la navegación puede disfrutar de adecuadas condiciones para su conservación y fortificación: carga de basada y carga de subida. En 1844-65 se exportaron 63.462 buelos de tabaco. En 1872-73 la exportación ascendió a 82.250 buelos. Estos simplices datos estadísticos y muchos otros análogos que pudieran producirse, están demostrando que la exportación de tabaco proporciona a la navegación a vapor por el río Magdalena, suficiente calaje de exportación.

"Ahora bien, la formación de una definitiva economía nacional, es decir, de un conjunto de relaciones estables y permanentes entre los diversos sectores de la Nación colombiana y la eliminación de esas curiosas economías de archipiélagos que era en alguna época nuestra economía, están condicionadas a su turno por la estabilización de la navegación a vapor por el río Magdalena. Sin el gran río 's' economía nacional no se habría constituido, ni tampoco la misma Nación colombiana. Ello es cierto. Mas también lo es que el río contribuye a formar esa economía mediante la navegación, en otros términos, en virtud de un conjunto de procedimientos y medios técnicos no geográficos, y además, a través de la mayor producción de tabaco. Así queda, eliminada la posibilidad teórica de una expliación geográfica de la formación de la economía nacional.

"De manera, pues, que el tabaco contribuye poderosamente a la constitución de la semejante economía nacional. Esta suministra las condiciones objetivas para la reconstrucción jurídico-política de la Nación colombiana durante la Regeneración;

"(b) La navegación a vapor por el río Magdalena produce la intensificación del desarrollo económico local de Barranquilla. Es la época venturosa para la ciudad de Atlántico en la cual las compañías navales dominadas en Santa Marta y Cartagena se trasladan a las barrancas de San Nicolás, Don Miguel Samper declara: "La síntesis del progreso en la hoyo del Magdalena, debido a la in-

dependencia y a la libertad, es la hermosa y rica ciudad de Barranquilla, fruto espontáneo del comercio. En ella existen quinientos más extranjeros que en todo el resto de la República, el inglés se oye hablar en los escritorios, en los docks, en el ferrocarril, en los vapores, y el movimiento comercial, el ruido de la actividad, el filo de la máquina planície.

"La fortificación de la economía local de la ciudad de Barranquilla condiciona la formación posterior de una vigorosa economía regional en la costa atlántica, la cual se une en relaciones absolutamente permanentes con los sectores económicos de las tierras mediterráneas del hinterland colombiano. Sin Barranquilla no habría economía regional en la Costa del Caribe;

"c) Los formales aumentan en las regiones en que se produce libremente el tabaco y en las a ellas vecinas. Mas conjuntamente esta modificación cuantitativa de los jornales, ocasionará una elevación del costo de producción de las incipientes o rutinarias manufacturas del Oriente colombiano. A raíz de ese mayor costo de producción, suscitado por la forzosa elevación de los salarios de los artesanos, la situación de aquellas manufacturas se hará especialmente conflictiva ante la competencia de la industria inglesa. La crisis del Oriente, del olvidado y auriñido Oriente, se inicia. Entonces como ahora, el problema másximo de la economía colombiana era un problema de costos de producción;

"d) Aumenta el precio de las propiedades territoriales, en virtud de la gran demanda de ellas. Aquellos precios bajos irrisorios, característicos de la vieja y vetusta economía colonial, desaparecen; "e) Iniciación posterior y coincidente de la ganadería, mediante la formación de grandes dehesas. Cuando culmine la decadencia de la producción de tabaco, la ganadería se impondrá definitivamente en las llanuras tolimenses. El trópico se hará ganadero y agrícola. Contemporáneamente, el algodón se cultivará en las tierras que se estremecieron de emociones puras durante el auge de la producción y exportación del tabaco".

En 1870 el auge de la industria principió a decrecer porque las casas compradoras en Europa batieron el precio de compra, por las causas anotadas por el cónsul de Colombia en Bremen, don Ramón Mercado, quien en nota oficial de febrero de 1871 las puntualiza así:

"1º. La calidad. Hace algunos años que indudablemente desmejora la calidad del tabaco de Ambalema, bien a causa de que la tierra está cansada, como se dice comúnmente, por carecer de los jugos necesarios para nutrir esta planta, o bien porque no se cultiva con todo el cuidado necesario, por lo cual se obtienen precios relativamente inferiores, solicitándose siempre una clase mejor que se cosecha bien si se envía al mercado de esta ciudad. Esto prueba que la baja es producida en su mayor parte por no ser bueno el artículo, mas no porque su consumo haya disminuido. Igual cosa sucede con los de Palmira, Carmen y Chirón, influyendo además en el precio de estos la mayor o menor producción que haya habido en Java, cuyo tabaco ha contribuido mucho a la baja de precio de éstos por ser de una calidad

análoga a la de ellos e introducirse en Alemania en grandes cantidades, por lo cual rifare esta causa como la segunda.

"2º. El tabaco de Java que se introduce a Alemania, tiene, en lo general, la hoja fina, deguada, y de buen color, acanalado como oscuro, y por esto la aplican para capa de una gran parte de los cigarros fijados, porque a más de tener buen sabor y color, arde bien, produce la ceniza blanca y gusta a los consumidores, lo cual, unido a que por ser la hoja delicada se producen con una libra muchos cigarros, son causas que contribuyen a mejorar sus precios. Hay también otra circunstancia que favorece las ventas del tabaco de Java, relativamente al nuestro, y es que en aquel país lo escogen y empaquetan con mucha esmero, muestra al abrir un bulbo, para tener seguridad de que todo es casi igual, lo que no sucede, en muchos casos, respecto del nuestro, el cual les sale muy mezclado; así es que en iguales calidades mejoran el precio los de Java, por la confianza que tienen de que todo resulta lo mismo, pudiendo por este medio hacer sus cigarrillos sobre una base cierta. Sería pues muy conveniente que los exportadores del tabaco colombiano se ilajaran mucho en esto, que tiene una influencia en el precio, mayor de la que a primera vista puede atribuirse.

"3º El tabaco del Brasil, que por su bajo precio se destina para tripa de cigarros ordinarios, induye también algo en el valor del de Palmira y Chirón, los cuales, especialmente el primero, se aplican para capa de dichos cigarros; así es que el precio del brasileño sube, baja el de Palmira, ocurriendo muchas veces lo contrario, es decir, que el alto precio que obtenga el de Palmira, produzca una baja en el otro.

"La mayor parte del tabaco colombiano es aplicado por los fabricantes alemanes para capa de cigarros, por lo cual exigen que su color sea igual acanalado oscuro, que sea fina y consistente la hoja, que arda bien produciendo buena ceniza, porque los cigarros se venden generalmente como tales, y aún muchos llevan las marcas de las fábricas principales de Cuba. Puede decirse que a excepción de los cigarros muy finos que se fabrican con solo tabaco de La Habana, en todos los otros entran diferentes clases, para producir con esta mezcla el color, el olor y el sabor convenientes, en relación al precio.

"Según la opinión de todos, aquí el tabaco de Ambalema, y en general el de Colombia, de buena calidad, bien escogido y empacado, obtendría si no los altos precios que en otras épocas, por lo menos unos que halgarían y dejarían satisfechos los productores. Hoy han mejorado ya algo los precios por ser la calidad en este año mejor que la del anterior; y si las ventas no han sido tan considerables, depende esto de que la guerra y el invierno han interrumpido las comunicaciones.

"El consumo de tabaco en Alemania, lejos de haber disminuido, aumenta. Las fábricas de cigarros son numerosas, y la ciudad de Bremer es, en lo general, la plaza de depósito y expedición de este artículo. Casi sólo el de Java se lleva a Amsterdam por ser una colonia Holandesa, y ofrecer el Gobierno de ese país una exención de derechos al tabaco que se introducía en aquellos puertos en buques

nacionales; mas el consumo de este tabaco es muy considerable en Alemania, y si no se introduce en mayor cantidad, si en igual que el de Colombia".

2. Pero si se dejó libre el cultivo y la exportación de tabaco, se gravo su consumo en favor del fisco, tanto sobre el producto nacional como sobre el de procedencia extranjera.

Situación que subsistió hasta la expedición de la Ley 10 de 1908 mediante la cual la Nación cedió a los Departamentos la renta sobre el consumo "de la siguiente manera":

"Artículo 19. Desde la fecha en que entre los Departamentos que quieran establecer la renta sobre consumo de tabaco, sin que en ningún caso pueda gravarse o estorbarse en forma alguna el cultivo o laboreo de las plantas, clones y la preparación o allíjo de la hoja hasta ponerla en estado de darla a la venta y ofrecerla al consumo público. Dichas entidades organizarán en la forma que estimen más conveniente la percepción del impuesto. Pero en ningún caso podrán establecer el sistema de monopolio".

Al hacer la referida cesión a los Departamentos la Nación no incluyó los impuestos sobre el tabaco de procedencia extranjera, que eran de: el de aduanas y el de consumo, ese último suprimido por la Ley 117 de 1913, cuando al filar la tasa del impuesto de importación agregó estas palabras: "No habrá derechos nacionales de consumo".

De tal suerte que hasta esta última norma el régimen legal sobre gravámenes al tabaco era el siguiente: la renta sobre consumo de tabaco de producción nacional es de propiedad de los Departamentos; y sobre el tabaco de procedencia extranjera sólo pesaba el impuesto nacional de aduanas.

3. Mediante el Decreto Legislativo número 1828 de 1951 el gobierno repitió que el impuesto sobre el consumo de tabaco "continuará haciéndose efectivo por los Departamentos, Intendencias y Comisarías, exclusivamente sobre el tabaco elaborado y con aplicación de las siguientes tarifas:

"Artículo 40 A partir del 19 de septiembre el impuesto sobre el consumo de tabaco continuará haciéndose efectivo por los Departamentos, Intendencias y Comisarías exclusivamente sobre el tabaco elaborado y con aplicación de las siguientes tarifas:

"(a) Cigarrillos de fabricación nacional, cualquiera que sea su empaque, contenido, clase, peso o presentación, 100% ad valorem, o sea el precio de venta;

"(b) Cigarrillos de fabricación nacional, cualquiera que sea su empaque, contenido, clase, peso o presentación, 100% ad valorem, o sea el precio de venta;

"(c) Picadura, rapé o chinú de fabricación nacional, cualquiera que sea su empaque, contenido, clase, peso o presentación, 40% ad valorem, o sea sobre el precio de venta.

"Parágrafo. Los gobernadores de aquellas secciones del país que en la actualidad tengan tarifas superiores a las señaladas en este Decreto, quedan autorizados para mantener tales tarifas o para ajustarlas a las señaladas en este artículo".

Y por lo que hace al tabaco de procedencia extranjera, el mismo Decreto prescribió:

"Artículo 29 La importación de cigarrillos de procedencia extranjera causaría un impuesto adicional al establecido en el arancel de aduanas de doce centavos por cada veinte cigarrillos o fracción, cualquiera que sea su empaque. Este impuesto se recaudaría en la Aduana en el momento de la nacionalización de la mercancía, se incorporaría en el Presupuesto Nacional y su producto será destinado por el Ministerio de Hacienda, entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías, en proporción al consumo de cigarrillos nacionales en cada uno de ellos, en el año inmediatamente anterior".

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 48 de 1968, el Gobierno expidió el Decreto-Ley N° 214 de 1969 para fijar en forma definitiva lo que debía entenderse por precio de venta.

A su turno, la Ley 48 de 1963 fijó una tasa más elevada para los cigarrillos de producción nacional cuando el fabricante utilizó tabaco extranjero, al establecer en su artículo 7º lo siguiente:

"Artículo 7º Los cigarrillos de producción nacional, cuando en su elaboración se emplee tabaco extranjero importado haya mezcla o no, cualquiera que ella sea, sin consideración al empaque, al contenido, al peso o a la presentación, pagarán el impuesto departamental de consumo de tabaco de que trata el artículo 4º del Decreto Legislativo N° 1625 de agosto de 1951, a la tasa del 120%, ad valorem".

4. A partir de 1967 los cigarrillos de procedencia extranjera pagaban un 35% ad valorem sobre su precio cif según el arancel de aduanas, un 15% por impuesto sobre las ventas, veinte centavos por cajilla como cuota de fomento tabacalero y doce centavos a favor de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, todo lo cual equivalía a un 40% sobre el precio de distribución. En tanto que los cigarrillos de fabricación nacional pagaban el 100% ad valorem y si es con tabaco extranjero el 120%, como arriba quedó expuesto.

Como esta enorme desigualdad tributaria entre los cigarrillos extranjeros y los de producción nacional, que favorecía grandemente a los primeros, había traído como natural consecuencia perjuicio de orden fiscal para los Departamentos, se presentaron en el Gravamen al consumo de tabaco una de sus mejores rentas, al Congreso de la República se presentaron en la legislatura de 1969 varios proyectos de ley tendientes a poner fin a esta situación irregular y extraña, proyectos que se reunieron en uno, el dirigido con el número 37, que luego del trámite constitucional se convirtió en la Ley 19 de 1970, que al principio se transcribió.

Y por medio del Decreto número 008 de 11 de enero de 1971 el Gobierno reglamentó la referida ley, disponiendo entre otras cosas en sus artículos 2º y 14, que el impuesto de consumo será de un peso

con cincuenta centavos por cajetilla y facultando al Director General de Impuestos Nacionales para fijar en el futuro ese precio. Las normas de este Decreto también se transcribieron en los antecedentes de esta provisión.

5. Las razones históricas y las consideraciones legales anteriores demuestran que el impuesto sobre el consumo de tabaco de Producción Nacional es del orden de orden de procedencia extranjera, sin embargo, la Ley 10-70 de 1960 en donde se lee: "se fije la tasa en que entre en vigor la presente ley será de propiedes de los departamentos que quieran establecer la renta sobre consumo de tabaco..."

6. El artículo 20 del Decreto Legislativo 1626 de 1951, creó el impuesto sobre el consumo de tabaco de procedencia extranjera, en donde dice: "la importación de cigarrillos de procedencia extranjera causaría un impuesto adicional en el arancel de aduanas, de doce centavos por cada veinte cigarrillos o fracción, cualquiera que sea su empleo. Este impuesto se recaudará en la aduana en el momento de la nacionalización de la mercancía, se incorporará en el presupuesto nacional y su producto será destinado por el Ministerio de Hacienda entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías..."

7. La tarifa del impuesto departamental la fijó, inflexible, la Ley 4a de 1958 cuando en la elaboración se emplee tabaco extranjero y el artículo 7º ratificó que la elaboración del tabaco nacional está sujeta a impuesto departamental así: "Los cigarrillos de producción nacional, cuando en su elaboración se emplee tabaco extranjero importado, haya mezcla o no, y cualquiera que ella sea, sin consideración al empaque, al contenido, al peso o a la presentación, pagarán el impuesto departamental de consumo de tabaco de que trata el literal a) del artículo 4º del Decreto Legislativo..."

8. La condición de nacional que tiene el impuesto sobre los cigarrillos de producción extranjera lo comienza el texto del artículo 10 de la Ley 10-70, cuando dice: "que los cigarrillos de procedencia extranjera estén sujetos a un impuesto de consumo a favor de los Departamentos del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias y Comisarías, donde se expondrá, igual al impuesto de consumo departamental que pagan los cigarrillos de producción nacional de mayor precio..."

9. La ley no puede crear impuestos departamentales sino autorizar su creación y los Departamentos quedan en libertad de establecer o no el impuesto autorizado por la ley todo conforme a lo prescrito en el artículo 11º de la Constitución en armonía con el 187. Si la ley autoriza la creación de impuesto departamental, aunque señale tarifa rígida, los departamentos pueden acogerse a la facultad o dejar de ejercerla pero la ley no puede imponerles la obligación. Cuando la ley crea el impuesto y ordena que su producto se entregue a los Departamentos y da las reglas para señalar la participación de cada uno, no está creando impuestos departamentales sino impuestos nacionales y creando el producto de tales impuestos.

10. El carácter de nacional que tiene el impuesto de consumo sobre los cigarrillos de producción extranjera, con diversos y análogos argumentos, lo consignó ya la Jurisprudencia del Consejo de Estado en ten-

#### IMPUESTO AL CONSUMO DEL TABACO

105

tencia de abril de 1969 en el negocio radicado con el número 1069, Produción Tabacalera de Colombia S. A., sentencia de Segunda Instancia de Fallo del Tribunal Administrativo del Atlántico, 2, en sentencia de 10 de Febrero de 1972 en el negocio radicado con el número 1878, en la cual, con fundamento del doctor Hernando Gómez Mejía.

11. La Ley 19 de 1970 no solo confirmó la existencia del impuesto... nacional sobre el consumo de tabaco de procedencia extranjera, sino que indicó la tarifa cuando dijo que ese impuesto sería "igual al de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio". Estando fijada la tarifa del impuesto mal puede el Gobierno con el pretexto de ejercer la potestad reglamentaria era superficial y abusivo si se tratara de fijar la tarifa del impuesto, es incongruente en cuanto por el artículo 14 autoriza a la Dirección General de Impuestos para modificar por resolución de carácter general la cuantía del gravamen de que trata el artículo segundo. Lo irregular consiste en suponer que la tarifa de un impuesto puede señalarse por vía reglamentaria y además que la potestad de dictar reglamentos puede delegarse en el Director General de Impuestos Nacionales porque ello contradice el artículo 135 de la Constitución según el cual sólo los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes superiores de la administración, los gobernadores, como agentes del gobierno, pueden ejercer, bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, según lo disponega el Presidente.

12. Si el ejercicio de la potestad reglamentaria era superficial y además abusivo si se tratara de fijar la tarifa del impuesto, es incongruente en cuanto por el artículo 14 autoriza a la Dirección General de Impuestos para modificar por resolución de carácter general la cuantía del gravamen de que trata el artículo segundo. Lo irregular consiste en suponer que la tarifa de un impuesto puede señalarse por vía reglamentaria y además que la potestad de dictar reglamentos puede delegarse en el Director General de Impuestos Nacionales porque ello contradice el artículo 135 de la Constitución según el cual sólo los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, como Jefes superiores de la administración, los gobernadores, como agentes del gobierno, pueden ejercer, bajo su propia responsabilidad, determinadas funciones de las que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, según lo disponega el Presidente.

Ya en sentencia de 24 de mayo de 1973 esta Sección Cuarta examinó el punto sobre la posible delegación de funciones presidenciales en la Dirección de Impuestos para concluir que es inconstitucional (Radicación número 2.226). En otras palabras, es ésta también la opinión del fiscal.

13. El precio de los cigarrillos está sujeto a control oficial ejercido por conducto de la Superintendencia de Control de Precios que señala el que corresponde a los de producción nacional descontado el impuesto. En cuanto a la tasa tributaria de los de producción nacional la Superintendencia nada tiene que hacer porque a ella no compete la tasación de los impuestos sino la fijación del precio sin impuesto y en cuanto a esta tasa no hay duda porque la señala, rígidamente, el artículo 7º de la Ley 4a de 1963 en 120% ad valorem.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, de acuerdo con su colabora-

dor Fiscal, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

Falla:

Declararse la nulidad de los artículos 2º y 14 del Decreto Nacional número 008 de 1971. Envíese copia de esta sentencia al Ministro de Hacienda, y Credito Público y al Director General de Impuestos Nacionales para su conocimiento y cumplimiento.

Cópialese, notifíquese y oportunamente archívese el expediente.

Se deja constancia que esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

Jorge Dávila Hernández, Miguel Lleras, Pierro, Bernardo Ortiz Araya,  
Guillermo Salazar P.

Jorge A. Torrado T. Secretario.

**IMPUESTOS SOBRE LA RENTA Y COMPLEMENTARIOS.**  
Se declara la nulidad de las siguientes frases contenidas en los artículos 1º y 2º del Decreto Reglamentario 2300 de 1975.

Consejo de Estado. — Sala de lo Contencioso Administrativo. — Sección Curiá. — Bogotá, D. E., abril veintisiete de mil novecientos setenta y ocho.

(Consejero ponente: Doctor Jorge Dávila Hernández)

Referencia: Expediente N° 3712. Actor: Jorge Mejía Uribe. Nulidad de los artículos 1º y 2º del Decreto Reglamentario N° 2800 de 1975 expedido por el Presidente de la República y Ministro de Hacienda. (Retención en la fuente). Fallo.

En ejercicio de la acción pública que establece el artículo 66 del C. C. A., el ciudadano Jorge Mejía Uribe demandó del Consejo de Estado la declaración de nulidad de los artículos 1º y 2º del Decreto Reglamentario 2800 de 1975, o en subsidio las siguientes frases del citado decreto:

- "a) 'Todos los pagos gravables' del artículo 1º.
- "b) 'Todas las cantidades gravables y no gravables' del artículo 2º numeral 1º literal b), párrafo 2º.
- "c) 'Todas las cantidades gravables' del artículo 2º, numeral 1º literal b), párrafo 3º.
- "d) 'Todas las cantidades gravables y no gravables' del artículo 2º, numeral 2º, literal A).
- "e) 'Todas las cantidades gravables', artículo 2º numeral 2º, literal A), párrafo 2º".

**Normas violadas y concepto de violación**

El demandante citó el numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional y los artículos 1º y 2º de la Ley 38 de 1969, por los siguientes conceptos:

"1. La facultad de retener el sueldo cuando se hacen a los trabajadores otros pagos, los cuales no llenan los requisitos para ser considerados como salario, a la luz de los artículos 127 y 128 del Código Sustitutivo del Trabajo, el primero de los cuales expresa que "constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios..."

## **EXHIBIT E**

## **REGULATORY DECREES**

**TAX ON CIGARETTES OF FOREIGN AND DOMESTIC ORIGIN.  
Distribution of the tobacco consumption tax, among the  
Departments<sup>1</sup>, the Special District of Bogota, and the Towns and  
Provinces.**

Council of State<sup>2</sup> - Administrative Litigation Chamber -  
Fourth Section -  
Bogota, February tenth of nineteen seventy-two.

**Speaking Council Member<sup>3</sup> : Hernando Gomez Mejia, Esq.**

**Re Docket No. 1878**

**National Authorities.** Petitioner: Department of Cundinamarca. Nullity of article 9 of Decree No. 008 of January 11, 1971.

The Department of Cundinamarca filed, through proxy, a petition for annulment of the National Government's Regulatory Decree No. 008 of January 11, 1971, but only regarding its 9<sup>th</sup> article inasmuch as it states that: "The foreign cigarette consumption tax revenue will belong to the Departments, to the Special District of Bogota, and to the Towns and Provinces, in proportion to the consumption of said cigarettes within the jurisdiction of each one of these....."

The claimant requested the provisional suspension, which was denied to him by the undersigned substantiating Justice by means of writ dated August 10, 1971, which was confirmed by the Deciding Chamber on September 8 of that same year.

### **FACTS**

The petitioner bases his legal action on the following facts:

Law 19 of 1970 created the foreign cigarette consumption tax in favor of the Departments, Towns, Provinces and the Special District of Bogota; in an amount equal to that of the departmental consumption tax of the most expensive domestically produced cigarettes. It likewise established that the tax is to be collected and liquidated in the same manner as established for the corresponding domestically produced cigarette tax.

By virtue of the extraordinary faculties bestowed upon the President of the Republic, by means of Law 33 of 1968, Decree-Law<sup>4</sup> 3258 of 1968 was issued. By means of said Decree the distribution, in percentage terms, of

the domestic cigarette (tobacco) tax, among the Department of Cundinamarca and the Special District of Bogota was established. According to the accused regulation a distribution of the tax, different to the one established by law, was determined among said Public Entities.

### **INFRINGED PROVISIONS AND CONCEPT OF INFRINGEMENT**

The claimant considers the following provisions are being infringed: Law 19 of 1970, Constitutional articles 76, 120-3<sup>rd</sup> attribution, and 200, and article 3 of Decree-Law 3258 of December 31, 1968.

He assures that the 200<sup>th</sup> article of the Constitution requires the portion, corresponding to the Republic's Capital, of departmental revenue originated in Bogota, to be determined by law. He also manifests that Decree 3258 of December 31, 1968 (which was issued by the Government in use of extraordinary faculties, and is currently in force) establishes that as of January 1, 1970, the participation corresponding to the Special District of Bogota, in the departmental consumption tax levied on tobacco, will equal 20% of the gross product originated in the territory of the Department of Cundinamarca -including the Special District of Bogota.

Law 19 of 1970, in its 1<sup>st</sup> article, only establishes that cigarettes of foreign origin will be subject to a consumption tax, in favor of the Departments, the Special District of Bogota, and the Towns and Provinces where the same are sold. Said tax is to be "equal to the departmental tax levied on the most expensive cigarettes of domestic origin. Said tax will be liquidated and collected in the same manner as established for the corresponding nationally produced cigarette tax".

Nonetheless such precise provisions, the Government, when regulating Law 19, by means of Decree 008 of January 11, 1971, exceeded his powers by way of the 9<sup>th</sup> article. The Government rather than limiting its action to setting the law on a straight and speedy path towards its execution, exceeded its powers by not limiting the District's participation to the 20% established in Decree-Law 3258. Far from observing said limitation, the Government determined the tax was to be distributed to the District in proportion to the consumption of said cigarettes within its jurisdiction.

"Because of this fundamental variation caused upon the legal premise by the Government (on the pretense of exercising its regulatory power) -in connection with the distribution of the tax between the Special District of Bogota and the Department of Cundinamarca- there can be no doubt of the flagrant violation of the superior rules mentioned before; as must be recognized by the Honorable Council of State when declaring, as petitioned, the annulment of the accused act".

In due course during the proceedings, the claimant's proxy filed a brief in order to insist on the points set forth in the petition. Likewise, the Corporation's 3<sup>rd</sup> Attorney, Mister Bernardo Ortiz Amaya, was heard. And, once the writ of citation for decision became immediately applicable, this case became ready for decision, which is what will be done, prior the following.

## **CONSIDERATIONS**

The case at hand, at first, may seem extremely complex, due to the method, so often times used by Congress and Government alike, of not incorporating the corresponding rule, but only mentioning it. By doing so, the highly criticized Private International Law system, referred to as the "Renovi" (or re-remittal) theory, is being applied. Nonetheless, a prudent and serene analysis, and a clear explication of the matter in debate, forces a different conclusion.

Initially, the first, and obviously important, question is asked: how is the domestic cigarette tax distributed, and how the one created for those of foreign origin?

Let us study the initial premise of the question:

Law No. VIII of 1909 (April 7), dealing with administrative decentralization, enacted by the National Constituent and Legislative Assembly, provided, in the 2<sup>nd</sup> ordinal of the 3<sup>rd</sup> paragraph, as follows: "Tobacco revenue, as national revenue, will be made effective only upon consumption of the goods. In virtue of this, tobacco production and exportation from the country are completely tax-free.....  
.."

Law 10 of 1909 literally provided as follows:

"As of the date this law comes into force, it will belong to the Departments that so desire, to establish a revenue over tobacco consumption. Without it ever being possible to tax, or in any other way burden, the cultivation and farming of plantations, nor the preparation or seasoning of the leaf, up until it is fit to offer for sale and human consumption.

Said entities will organize the procedure they deem most convenient to levy the tax, but in no event may they establish a monopoly."

Only Departments had been mentioned, but Decree-Law 1626 of 1951 established that as of the 1<sup>st</sup> of September of that year the tobacco tax

would continue to be made effective by the Departments, Towns and Provinces, exclusively on domestically produced tobacco.

The 5<sup>th</sup> paragraph of article 1 of Decree 3258 of 1968 -which was issued by the Government in exercise of the extraordinary faculties conferred by Law 33 of that year- provided, with respect to the Special District of Bogota, that: "As of January the first, nineteen seventy, the Special District of Bogota's participation in the *departmental tax* levied on tobacco consumption will equal 20% of the gross revenue originated in the territory of the Department of Cundinamarca, including the Special District of Bogota". (Italics out of text)

It is in this manner that the different cited provisions distribute the cigarette and tobacco (of domestic origin) tax for the Departments, Towns, Provinces and the Special District of Bogota. It is important to note, in connection with Decree 3258 of 1968, regarding the Special District's participation, that this provision may only refer to domestic cigarettes; since it deals with a departmental tax, that as was said before, was assigned and organized for the Departments, Towns and Provinces by the aforementioned provisions. And it is evident that it be thus, because the departmental cigarette or tobacco tax only refers to those produced nationally, since those of foreign origin are regulated by other rules of national nature.

Now then: how is the tax on cigarettes of foreign origin distributed? The foreign cigarette revenue is, and has been, a national one, even though its levy has been assigned to the territorial entities. The above-cited 1<sup>st</sup> ordinal of the 3<sup>rd</sup> paragraph of Law VIII of 1909, established that: "The cigarette production revenue will be maintained as a national one".

Article 2 of Decree 1626 of 1951, established that the tax on cigarettes of foreign origin would be collected at Customs upon nationalization of the goods, and would be incorporated in the national budget. And, the Ministry of Finance would distribute the produce among the Departments, Towns, and Provinces in proportion to the consumption of national cigarettes in each one of these during the previous year.

It is worthwhile noting -for future reference- that in no way was the Special District of Bogota mentioned.

Finally, article 1 of Law 19 of 1970 established that: "Cigarettes of foreign origin will be subject to a *consumption tax in favor* of the Departments, the Special District of Bogota, the Towns, and the Provinces *where they are sold*. Said tax will equal the departmental consumption tax levied on the most expensive cigarettes of domestic origin, and will be liquidated and

collected in the same manner as established for the corresponding nationally produced cigarette tax". (The Chamber underlines).

Prior to this Law the Special District of Bogota did not participate in the cigarettes of foreign origin. It only participated in nationally produced cigarettes, namely in 20% of the gross revenue originated in the territory of the Department of Cundinamarca, including the Special District of Bogota. Nonetheless, Law 19 assigned participation to it, however said participation was limited to cigarettes sold within the Special District of Bogota. That is to say, it excluded those sold in the Department of Cundinamarca, without the percentage distribution that existed for nationally produced cigarettes. The legislator was free to change the distribution scheme, and so it did, given that up until Law 19 the Special District of Bogota only participated in the nationally produced cigarette or tobacco tax. But, in dealing with those of foreign origin, please forgive the repetition but it is done for purposes of clarity, it stated that: "Cigarettes of foreign origin will be subject to a consumption tax in favor of the Departments, the Special District of Bogota, the Towns and the Provinces where they are sold....."

Now then, what is the value of this tax? The tax will be equal to the departmental consumption tax levied on the most expensive cigarettes of national origin. Thus, a new and autonomous rule was created for the Special District of Bogota, by means of which participation in the foreign cigarette tax was assigned to it -a participation from which it was previously deprived. However, the legislator acting within its legal capacity limited said tax to the place of sale, ignoring the collection procedure and percentage distribution established in Decree 3258 of 1968. As is very well put by the Decision Chamber, when confirming the writ by means of which the provisional suspension was denied, referring to Law 19 of 1970 ... "the place where foreign cigarettes are sold will determine, according to the legal tenor, who the beneficiary of the tax is. If it is to be the Department of Cundinamarca, or the Special District of Bogota, will depend on whether the sale took place within the territorial boundaries of one or the other".

Then came Regulatory Decree 008 of 1971, which established in its 9<sup>th</sup> article that: "The foreign cigarette consumption tax revenue will belong to the Departments, to the Special District of Bogota, and to the Towns and Provinces, in proportion to the consumption of said cigarettes within the jurisdiction of each one of these".

The Decree neither adds to, nor omits from the provision of article 1 of Law 19 of 1970, since, as has already been noted various times before, it was there ordained that the tax be caused where the cigarettes were sold. This phrase is equivalent to the one utilized in the Decree, where it is stated that the tax will belong, among others, to the Special District of Bogota, in

proportion to the cigarette consumption within the corresponding jurisdictions.

The Department's proxy states in his final brief, among other things, that:

"What the first article of Law 19 of 1970 meant to determine, when referring to the Special District of Bogota, was the right it had, nonetheless being a Special Municipality, to receive part of the departmental foreign tobacco consumption tax. But, in no way is it possible to interpret the rule as having a different reach, e.g. that Bogota may receive the totality of the departmental tax for cigarettes sold within the Municipality. One thing is for the departmental tax to be caused within the District, and another very different one is that said Territorial Entity would be the beneficiary of the totality of the tax. Law established the former, and the latter was limited to the general rules regarding tax "liquidation" and "collection", which were previously enacted, as was seen, by means of Decree-Law 3258 of 1968. Even Law 19 of 1970 refers to said Decree-Law when stating that the consumption tax in favor of the Departments and the Special District *will be caused* where the cigarettes are sold, that is to say, the tax obligation will arise in said territory. Nevertheless, in order to determine who the beneficiary of the tax is, attention must be put to the last part of the aforementioned first article of the Law, which establishes that: "...said tax will be *liquidated and collected in the same manner* as established for the corresponding nationally produced cigarette tax". (Underlined by proxy).

"The word "liquidate", which I have underlined in the various cited provisions, has to do with the revenue arrangement, or distribution, among the Special District of Bogota and the Department of Cundinamarca".

"Hence, if the Law itself refers to the general provisions in force, regarding revenue distribution between the two entities, there can be no doubt, whatsoever, that the liquidation and distribution of the foreign tobacco revenue must be carried out in accordance with Decree-Law 3258 of 1968. Which, in the third part of the second article established Bogota's participation in 20% of the total gross revenue caused [sic] in the Department of Cundinamarca, and in no event could that participation be the totality of the tax in Bogota. Otherwise, it would not be possible to speak about participation (which always implies a "liquidation to receive part of a whole"), but rather of collecting and receiving said whole, or the totality of the tax. And this is unacceptable in our constitutional order, because Municipalities, even if they are called Special Districts, may not, by their own right, receive for themselves departmental taxes".

The argumentation of the departmental entity's legal representative is undoubtedly influenced in a determinative manner by the final part of article 1 of Law 19 of 1970, which reads: "Said tax will be liquidated and collected in the same manner as established for the corresponding nationally produced cigarette tax". The attorney gives the words "liquidation" and "participation" the same meaning, which is really not

exact. To liquidate, according to the Royal Academy's Dictionary, is among other things "To formally settle an account"; thus, the Law simply determines a way of collecting and settling accordingly, and does not establish a way of participating. Additionally, it is not a way of participating because, as it had already been stated in the first part, the tax would be caused in favor of the entities it mentioned; in the place where the cigarettes were sold. And, for the Special District of Bogota that place is within the boundaries of its jurisdiction, as is stated in the accused provision.

The Corporation's Attorney requested during his intervention not to acknowledge the claim, as he finds no infringement of superior rule or regulation whatsoever. To this respect he says:

"Within the legal regime in force, and in view of the multiple problems that arose between the Special District of Bogota and the Department of Cundinamarca regarding tax revenues, due to the fact that both administrative seats were located in Bogota, Decree-Law 3258 of 1968 was issued. Said Decree-Law expressly states that its object is to determine the participation of the Special District of Bogota in some of the revenues of the Department of Cundinamarca. And, the provisions of said Decree-Law assign the District a participation of 20% of the tobacco consumption tax revenue caused within the Department's territory".

"Since in that time the tobacco consumption tax was the one referred to in article 4 of Decree 1626 of 1951, it must be concluded that said participation only referred to the tax on consumption of tobacco, nationally produced in any of its forms. Given that, the national tax on foreign cigarettes, about which the same Decree spoke of, had a national nature and was collected and distributed by the Ministry of Finance".

"In that way the Law determined the percentages for the distribution of departmental taxes that would correspond to the Special District, in relation to the Department of Cundinamarca".

"Since the increment of the national tax on foreign cigarettes was being imposed, due to the fact that the amount established by Decree 1626 of 1951 was outdated, Law 19 of December 28, 1970 established that cigarettes of foreign origin would be subject to a consumption tax. Said Law created the tax not only in favor of the Departments, Towns and Provinces, but also in favor of the Special District of Bogota, determining beforehand the benefit from the tax that would separately correspond to each the District and the Department of Cundinamarca.

Thus, in this case -once the Department's obligation of sharing the tax with the District was eliminated, because they each had faculties to liquidate and collect the tax within their respective zone- the Law fixed an amount limit, by establishing that it would "equal the departmental

consumption tax levied on the most expensive cigarettes of domestic origin".

"The same is demonstrating that, by determining the point of reference (for assessing the amount) to be the domestic tobacco consumption tax, it is understood that the taxes are different -given the nature of the goods subject to tax- even though both go by the common denomination of consumption taxes".

"Since the Law clearly established that said tax would be liquidated and collected by each section, in the same manner as established for the tax on nationally produced cigarettes -but it especially included the Special District of Bogota in its destination, as a legal administrative entity different from the Department of Cundinamarca- then, article 9 of Regulatory Decree 008 of 1971 could do nothing else than establishing exactly what the Law provided. And thus, the way in which the State exceeded its regulatory powers, by providing that said tax would belong directly to the Departments, the Special District of Bogota, and the Towns and Provinces, is not clearly seen".

"Now then, article 2 of said Decree establishes that the tax will be equal to \$1.50 per box, since that is the amount of the tax currently assessed on the most expensive nationally produced cigarettes. And thus, the pertinent provision of article 1 of Law 19 of 1970 is fulfilled by determining: the moment in which the tax is caused on the following goods, who the tax is assessed on, and what other checks must be brought about to effectively liquidate and collect the tax".

"Regarding this tax, Law 19 of 1970 established autonomy, in administrative and tax matters, between the Special District of Bogota and the Department of Cundinamarca. In this sense, the provisions of Decree-Law 3258 of 1968 are not applicable, since they only refer to the participation, in the Department of Cundinamarca's own taxes, to which the District is entitled. The consumption tax on foreign cigarettes may not be included among these, because the Law established a distinction, and created autonomy between them for collection and administration purposes".

"On the other hand, what might be questioned is whether or not the Department of Cundinamarca is in the obligation of sharing 20% of the special foreign cigarette tax levied on the sales made within its territory with the Special District. But, since Decree-Law 3258 was established due to the lack of independence regarding levy administration (because the Special District was created after these taxes were in force), it would not be equitable for the District to participate in the Department of Cundinamarca's levy of this new tax. The Law expressly separated the administration of the tax for each of the sections, thus eliminating the reason for distribution, since each section gained autonomy regarding the control and administration of that tax".

All of the above allows the Chamber to conclude that Regulatory Decree 008 of 1971 does not infringe any of the rules cited by the petitioner, and thus the annulment will not be decreed.

In virtue of what is herein expounded, the Council of State, Administrative Litigation Chamber, Fourth Section, in agreement with its collaborating Attorney, administering justice in the name of the Republic of Colombia, and by legal authority,

## **DECIDES**

Not to accede to the petitions of the claim.

### **Be this copied, published, notified and filed.**

The decision contained herein was studied and approved by the Chamber during its February 10<sup>th</sup>, 1972 session.

*Juan Hernando Saenz  
Miguel Lleras Pizarro*

*Hernando Gomez Mejia  
Gustavo Salazar T.*

*Hernando Franco Rojas  
Secretary.*

---

#### Translator's Notes:

The following notes, intended especially for lay people, clarify concepts in order to avoid ambiguity.

<sup>1</sup> "Departments" are decentralized geo-political administrative districts with territorial autonomy within a unitary republic.

<sup>2</sup> The "Council of State" is Colombia's supreme court with jurisdiction over administrative law issues. It is divided into three chambers, of which one, namely the Administrative Litigation Chamber, is itself divided into five specialized Sections.

<sup>3</sup> The "Speaking Council Member" is the Justice in charge of studying the brief, directing the discovery, and submitting a proposed decision for the other members of the Section's Deciding Chamber to vote on. The "Speaking Council Member" may also be referred to as the "substantiating Justice", due to the role he plays in the proceedings.

---

<sup>4</sup> A “Decree-Law” is an extraordinary type of rule. Special faculties bestowed upon the president, by Congress, enable the former to issue rules that acquire legal reach.

DECRETOS REGLAMENTARIOS

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS DE PROCEDENCIA NACIONAL Y DE  
PROCEDENCIA EXTRANJERA. Distribución del impuesto de consumo de tabaco entre  
los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y las Intendencias y Comisarías.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta -  
Bogotá, febrero diez de mil novecientos setenta y dos.

Consejero Ponente: Dr. Hernando Gómez Mejía.

Ref. Exp. No. 1878.  
Autoridades Nacionales. Actor: Departamento de Cundinamarca. Nulidad del artículo 9o.  
del Decreto No. 008 de 11 de enero de 1971.

El Departamento de Cundinamarca, por conducto de apoderado, demandó la nulidad del Decreto Reglamentario No. 008 de 11 de enero de 1971 del Gobierno Nacional, pero únicamente en su artículo 9o, en cuanto por él se dispone: "El producto del impuesto sobre el consumo de cigarrillos extranjeros lo percibirán los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, las Intendencias y Comisarías, en proporción al consumo de tales cigarrillos, dentro de la jurisdicción de cada uno de ellos....."

El demandante solicitó la suspensión provisional que le fue negada por el suscrito sustanciador en auto de 10 de agosto de 1971, confirmado por la Sala de Decisión el 8 de septiembre del mismo año.

HECHOS

El actor fundamenta su acción en los siguientes hechos:

La ley 19 de 1970 creó el impuesto a los cigarrillos extranjeros, sobre el consumo de los mismos, a favor de los Departamentos, Intendencias, Comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, en cuantía igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional y mayor precio; y asimismo dispuso que el impuesto será recaudado y liquidado en la misma forma que se establece para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional.

En virtud de las facultades extraordinarias dadas al Presidente de la República por la ley 33 de 1968, se dictó el Decreto Ley 3258 de 1968 en el cual se determinó la distribución porcentual del impuesto a los cigarrillos nacionales (tarato), entre el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Especial de Bogotá, según la disposición acusada se determinó una

distribución distinta a lo preceptuado en la ley en cuanto al reparto del tributo entre esas Entidades Públicas.

#### DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION

El actor considera violadas las siguientes disposiciones: Ley 19 de 1970; artículo 120 de la Constitución, atribución 3a., artículo 76 y 200 de la misma y el artículo 3o. del Decreto Ley 3258 de 31 de diciembre de 1968. Afirma que la Constitución en su artículo 200 expresó que la Ley debe determinar la participación que le corresponda a la capital de la República en las rentas departamentales que se causen en Bogotá, que el Decreto 3258 de 31 de diciembre de 1968, dictado por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias, dispuso que a partir del 1o. de enero de 1970, la participación del Distrito Especial de Bogotá en el impuesto departamental que grava el consumo de tabaco será de un 20% sobre el producto bruto que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca incluyendo el Distrito Especial de Bogotá, norma que se halla vigente.

La Ley 19 de 1970 se limitó a decir en su artículo 1o. que los cigarrillos de procedencia extranjera estarán sujetos a un impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias y de las Comisarías donde se expendan "igual al impuesto departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio". Dicho impuesto será liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional". Siembargo de tan claras disposiciones, el Gobierno, al reglamentar la Ley 19, por medio del Decreto 2008 de 11 de enero de 1971, en su artículo 9o., excedió dicha potestad pues no se limitó a poner la ley en vía expedita de ejecución sino que fue más allá de sus atribuciones al no limitar la participación del Distrito al 20% a que se refiere el Decreto Ley 3258 y determinó que el impuesto se distribuiría para el Distrito en proporción al consumo de tales cigarrillos dentro de su jurisdicción.

"Por esta variación fundamental que de la norma legal hizo el Gobierno en pretendido uso de la facultad reglamentaria en respeto al Departamento de Cundinamarca, en cuanto a la distribución del tributo con el Distrito Especial de Bogotá, no puede .., dar la menor duda de la manifiesta violación de las normas superiores antes comentadas, como así deberá declararlo el H. Consejo de Estado al anular el acto acusado en la forma pedida".

En oportunidad procesal debida el señor apoderado alegó para reiterar sus tesis expuestas en la demanda; se recibió vista del Fiscal 3o. de 1a Corporación Dr. Bernardo Ortiz Amaya; ejecutado el auto de citación para sentencia el negocio se halla listo para fallo, a lo cual se procede previas las siguientes.

#### CONSIDERACIONES

El asunto a primera vista parece demasiado complejo por el sistema que consta frecuencia emplea el legislador y el mismo Gobierno de no incorporar la norma a que se hace referencia sino de remitir simplemente a ella con lo cual se utiliza el tan criticado sistema del Derecho Internacional Privado que se conoce con el nombre de teoría del "envío" o reenvío; pero un análisis prudente y sereno y una explicación clara de la cuestión debatida lleva a una conclusión diferente.

Cómo cuestión inicial y desde luego importante se pregunta: cómo se distribuye el impuesto a los cigarrillos nacionales y cómo aquél creado para los procedimientos extranjeros?

Véanmos la primera parte del interrogante:

La Ley No. VIII de 1909 (7 de abril), sobre descentralización administrativa dictada por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, dispuso en el ordinal 2o. del inciso 3o. lo siguiente: "La renta de tabaco, como renta nacional, se hará efectiva únicamente sobre el consumo del artículo. En tal virtud son completamente libres, la producción y exportación del tabaco del país....."

La Ley 100 de 1909 dijo textualmente lo siguiente:

"Desde la fecha en que entre en vigencia la presente ley será de propiedad de los Departamentos que quieran establecer la renta sobre consumo de tabaco, sin que ningún caso pueda gravarse o estorbarse en forma alguna el cultivo o laboreo de las plantaciones y la preparación o alijo de la hoja hasta ponerla en estado de darse a la venta y ofrecerla al consumo público.

Dichas entidades organizarán en la forma que estimen más conveniente la percepción del impuesto, pero en ningún caso podrán establecer el sistema de monopolio".

No se había mencionado sino los Departamentos, pero el Decreto Legislativo 1626 de 1951 dijo que a partir del 1o. de septiembre de ese año el impuesto de tabaco continuaría haciéndose efectivo por los Departamentos, Intendencias y Comisarías, exclusivamente sobre el tabaco elaborado de fabricación nacional.

Para el Distrito Especial de Bogotá el Decreto 9258 de 1968, dictado por el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 33 de ese año, dijo en el inciso 5o. del artículo 1o.: "A partir del primero de enero de mil novecientos setenta la participación del Distrito Especial en el *impuesto departamental* que grava el consumo de tabaco será de un 20% sobre el producto bruto que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca incluyendo el Distrito Especial de Bogotá". (Se subraya).

En esta forma distribuyeron las distintas disposiciones citadas el impuesto de tabaco y cigarrillos de producción nacional para los Departamentos, Intendencias, Comisarías y Distrito Especial de Bogotá. Es importante advertir en relación con el Decreto 3258 de 1968 relativa a la participación para el Distrito Especial, que esta disposición sólo puede referirse a los cigarrillos nacionales, porque habla de impuesto departamental que, como se dijo, fue cedido y organizado para los Departamentos, Intendencias y Comisarías por las disposiciones antes relacionadas. Y es evidente que ello es así, porque los impuestos departamentales de tabaco, cigarrillo, solo se refieren a los de producción nacional puesto que los de procedencia extranjera están regulados por otras normas de carácter nacional".

Ahora bien: cómo se distribuye el impuesto a los cigarrillos de procedencia extranjera?: La renta de cigarrillos extranjeros ha sido y continúa siendo nacional, así se haya cedido su producto a las entidades territoriales. El ordinal 1o. del inciso 3o. de la Ley VIII de 1969, ya citada, dijo que: "La renta de fabricación de cigarrillos continuará siendo nacional".

El artículo 2o. del Decreto 1626 de 1951 dijo que el impuesto de los cigarrillos de procedencia extranjera se recaudaría en la Aduana en el momento de la nacionalización de la mercancía, que se incorporaría en el presupuesto nacional y su producto se distribuiría por el Ministerio de Hacienda entre los Departamentos, Intendencias y Comisarías, en proporción al consumo de cigarrillos nacionales en cada uno de ellos, en el año inmediatamente anterior.

Vale la pena anotar, para efectos posteriores, que para nada se mencionó el Distrito Especial de Bogotá.

Finalmente el artículo 1o. de la Ley 19 de 1970 estableció: "Los cigarrillos de procedencia extranjera estarán sujetos a un *impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias, y de las Comisarías donde se expendan*, igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio. Dicho impuesto será liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional". (Subraya la Sala).

Con anterioridad a esta ley el Distrito Especial de Bogotá no tenía participación en los cigarrillos de procedencia extranjera pues tan solo la tenía en los de producción nacional y era equivalente a un 20% sobre el producto bruto que se cause en el territorio del Departamento de Cundinamarca incluyendo el Distrito Especial de Bogotá. Pero la ley 19 le dió participación, sin embargo, se la limitó a los cigarrillos que se expenden dentro del Distrito Especial de Bogotá, es decir excluyó los que se expenden en el Departamento de Cundinamarca, sin la distribución porcentual que había para los cigarrillos de producción nacional. Era libre el legislador de cambiar la forma de distribución y así lo hizo toda vez que hasta el momento de la Ley 19 el Distrito Especial de Bogotá sólo tenía una participación en el impuesto de cigarrillos o tabacos de producción nacional. Pero al pasar a los extranjeros, pordonece la repetición, pero se hace para mayor claridad, dijo que: "Los cigarrillos de procedencia extranjera estarán sujetos a un impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá, de las Intendencias y de las Comisarías donde se expendan,....."

Ahora bien, cuál es el valor de ese impuesto? El impuesto será igual al de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio. Hubo pues una norma nueva y autónoma para el Distrito Especial de Bogotá por medio de la cual se le dió participación en el impuesto de cigarrillos extranjeros, participación que antes no tenía, pero limitando dicho impuesto al lugar donde se expende, haciendo caso omiso de la forma de recaudo y distribución porcentual establecida en el Decreto 3258 de 1968 para lo cual el legislador estaba en su perfecto derecho. Como lo dice con mucho acierto la Sala de Decisión al confirmar el auto por medio del cual se negó la suspensión provisional, refiriéndose a la ley 19 de 1970 "... el lugar donde se vendan los cigarrillos extranjeros determina, según las voces de la ley, quién es el beneficiario del tributo. Si lo es el Departamento de Cundinamarca o el Distrito Especial de Bogotá, dependerá de que la venta se realice dentro de los límites territoriales del uno o del otro".

Vino entonces el Decreto Reglamentario 008 de 1971 que en su artículo 9o. expresa: "El producto del impuesto sobre el consumo de cigarrillos extranjeros lo percibirán los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, Las Intendencias y las Comisarías, en proporción al consumo de tales cigarrillos dentro de la jurisdicción de cada uno de ellos".

El Decreto nada agrega ni quita a lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 19 de 1970 pues como tantas veces se ha dicho se ordenó allí que el impuesto se causaría en el lugar donde se expendan, frase equivalente a la usada por el Decreto en donde se dice que el impuesto se percibirá en proporción al consumo de cigarrillos dentro de la jurisdicción, entre otros, del Distrito Especial de Bogotá.

Dice entre otras cosas el señor apoderado del Departamento en su alegato de conclusión:

"Lo que el artículo primero de la Ley 19 de 1970 quiso determinar al hablar del Distrito Especial de Bogotá fue el derecho que, a pesar de ser Municipio Especial, tenía que percibir parte del impuesto departamental al consumo de tabaco extranjero, pero en ningún caso es posible interpretar la norma con un alcance diferente, como sería el que Bogotá pudiera percibir la totalidad del impuesto departamental por cigarrillos vendidos dentro del Municipio. Una cosa es que el gravamen departamental se cauce (sic) dentro del Distrito y otra bien distinta que sea dicha Entidad Territorial la beneficiaria de la totalidad del Tributo. Lo primero lo dice la Ley, lo segundo quedó limitado a las normas generales sobre 'liquidación' y 'recaudo' del impuesto consagradas con anterioridad, como quedó visto, en el Decreto Ley 3258 de 1968, al cual se remite la misma Ley 19 de 1970, al expresar que el impuesto de consumo a favor de los Departamentos y del Distrito Especial causó en la parte donde se expendían o vendían —es decir nació la obligación tributaria en ese territorio—, pero para los efectos de determinar el beneficiario del gravamen, debe atenderse a la parte final del mismo artículo primero de la Ley, que dispone: '...dicho impuesto será liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional'. (Subraya el señor apoderado)."

"La palabra 'liquidar', que he subrayado en las diversas disposiciones legales citadas, hace referencia al arreigo o distribución de rentas entre el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca".

"De tal manera que si la misma Ley remite a las disposiciones generales vigentes sobre reparto de rentas entre las dos entidades, no puede quedar duda alguna de que la liquidación y reparto de la renta del tabaco extranjero debe realizarse conforme al Decreto Ley 3258 de 1968, que en la segunda parte del artículo tercero dispuso para Bogotá, una participación del 20% sobre el producto bruto total que se cauce (sic) en el Departamento de Cundinamarca; y en ningún caso esa participación puede sería de la totalidad del gravamen en Bogotá, porque entonces no, podría haberse de participación que implicaría siempre una 'liquidación para recibir parte de un todo', sino de recaudar y recibir ese todo o totalidad del impuesto, lo cual es inaceptable dentro de nuestro orden constitucional porque los Municipios, así se llaman Distritos Especiales, no pueden por derecho propio, percibir para su patrimonio impuestos departamentales".

Indudablemente la argumentación del señor Procurador Judicial de la entidad departamental está influida en forma determinante por la parte final del artículo 10. de la Ley 19 de 1970 que dice: "Dicho impuesto sera liquidado y recaudado en la misma forma establecida para los impuestos correspondientes a los cigarrillos de fabricación nacional".

El apoderado le da a la palabra "liquidación" un equivalente a participación que en realidad no es exacto. Liquidar según el Diccionario de la Real

Academia es entre otras cosas "Hacer el ajuste formal de una cuenta"; de tal manera que la ley simplemente determina una forma de recaudar y hacer el ajuste correspondiente, no el de establecer una manera de participación, y no es una manera de participación porque ya había dicho en la parte primera que el impuesto se causaría a favor de las entidades en ellas mencionadas, en el lugar donde se expenden y ese lugar es para el Distrito Especial de Bogotá el de los límites de su jurisdicción como lo dice la disposición acusada.

El señor Fiscal en su vista, solicita no acceder a las pretensiones de la demanda por no encontrar violación alguna de norma jerárquica superior. Dice al respecto lo siguiente:

"Dentro de este régimen legal imperante, y con ocasión de los múltiples problemas que surgieron sobre los ingresos por impuestos entre el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, por el hecho de que ambas sedes administrativas estaban ubicadas en Bogotá, se dictó el Decreto Ley 3258 de 1968 donde expresamente dice que su objeto es el de determinar la participación del Distrito Especial de Bogotá en algunas rentas del Departamento de Cundinamarca, y dentro del articulado de ese Decreto se le dió al Distrito una participación del 20% sobre el producto bruto del impuesto de consumo del tabaco causado dentro del territorio del Departamento".

"Como en ese momento, el impuesto de consumo de tabaco era aquel al cual se refería el artículo 40. del Decreto 1626 de 1951, es forzoso concluir que dicha participación sólo se relacionaba al impuesto de consumo de tabaco elaborado en sus distintas formas, pero de fabricación nacional; por cuanto que el impuesto nacional a los cigarrillos extranjeros de que hablaba el mismo Decreto, tenía carácter nacional y era recaudado y distribuido por el Ministerio de Hacienda".

"En esa forma la Ley vino a determinar los porcentajes que en la distribución de los impuestos Departamentales, se corresponderían al Distrito Especial, con relación al Departamento de Cundinamarca".

"Como el aumento en el gravamen nacional a los cigarrillos extranjeros se impone, por señalar denovo el monto de lo que estableció el Decreto 1626 de 1951, la Ley 19 del 28 de diciembre de 1970, dispuso que los cigarrillos de procedencia extranjera estarían sujetos a un impuesto de consumo, que en el mismo texto de la Ley se creó a favor, no solamente de los Departamentos, Intendencias, y Comisarías, sino también del Distrito Especial de Bogotá, dejando ya de antemano, delimitado el beneficio fiscal para el Distrito, separadamente del Departamento de Cundinamarca.

Por lo tanto, en este caso, el tributario —la obligación para el Departamento de participar del gravamen del Distrito, por cuanto que cada cual quedó facultado para liquidar y recaudar el impuesto dentro de su respectiva zona, la Ley fijó un tope para su monto, estableciendo que sería igual al impuesto de consumo departamental que paguen los cigarrillos de producción nacional de mayor precio".

"Eso mismo está demostrando que al poner como referencia, para determinar su monto, el gravamen para el consumo de tabaco nacional, se parte de la base de que los impuestos son distintos, dada la naturaleza del objeto materia de gravamen, aún cuando ambos tengan la denominación común de impuesto al consumo".

"Como en la Ley claramente se determinó que dicho impuesto sería liquidado y recaudado por cada sección en la misma forma establecida para los impuestos a los cigarrillos de fabricación nacional, pero incluyó específicamente en su distinción al Distrito Especial de Bogotá, como ente jurídico administrativo, diferente al Departamento de Cundinamarca; el artículo 9o. del Decreto Reglamentario 008 de 1971 no podía hacer nada distinto que disponer exactamente lo que la Ley previo y, por lo tanto, no se ve en donde radica la extralimitación de las funciones reglamentarias por parte del Estado, al disponer que dicho impuesto lo percibirían directamente los Departamentos, el Distrito de Bogotá, las Intendencias y Comisarías".

"Ahora bien, el artículo 2o. del mencionado Decreto establece que ese impuesto será el de \$1.50 por cajetilla, por ser ese valor, el actual gravamen que pagan los cigarrillos de producción nacional de mayor precio, y, en esa forma, está cumpliendo lo que dispuso la parte pertinente del artículo 1o. de la Ley 19 de 1970 indicando, en los artículos siguientes el momento en que ese impuesto se usará, quienes son responsables de él, y qué otra serie de elementos de control deben producirse para hacer efectivos la liquidación y recaudo del mismo".

"La Ley 19 de 1970 consagró una autonomía administrativa y fiscal entre el Distrito Especial de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca en lo referente a este tipo de impuesto; y, por lo tanto, no es el caso de aplicarle las normas del Decreto Ley 3258 de 1968, que se refieren solamente a la participación que debe recibir el Distrito, de los impuestos propios del Departamento de Cundinamarca, dentro de los cuales no puede incluirse el impuesto de consumo a los cigarrillos extranjeros, por cuanto la Ley estableció una distinción y creó una autonomía entre ellos para su administración y recaudo".

"Cabría pensar, más bien, si sería obligatorio para el departamento de Cundinamarca, participarle al Distrito Especial el 20% de lo que recaude por concepto de este impuesto especial de consumo a los cigarrillos extranjeros, en las ventas hechas dentro de su territorio, pero como el Decreto Ley 3258 se estableció por la falta de independencia en el manejo de los recaudos, por cuanto que el Distrito Especial fue una creación posterior a la vigencia de esos impuestos, no sería equitativo, que el Distrito intentara participar de los recaudos que realiza el Departamento de Cundinamarca con relación a este nuevo impuesto, puesto que la Ley expresamente estableció su administración para cada una de las secciones y eliminó, por lo tanto, la razón de ese reparto, al darle a cada sección la autonomía en el manejo y control de ese impuesto".

Todo lo anterior lleva a la Sala a la conclusión de que el Decreto Reglamentario 008 de 1971 no viola ninguna de las normas citadas por el actor y de ahí por que no habrá de declararse su nulidad.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, de acuerdo con su Fiscal colaborador, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

No se accede a las súplicas de la demanda.

#### Cópiese, publíquese, notifíquese y archívese.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en la sesión del 10 de febrero de 1972.

*Juan Hernández Sáenz – Hernando Gómez Mejía – Miguel Lleras Pizarro  
– Gustavo Salazar T. – Hernando Franco Rojas  
Hernando Franco Rojas  
Secretario.*

## **EXHIBIT F**

## COLOMBIA

### AGRICULTURAL COMMODITIES

Agricultural commodities agreement with memorandum of understanding. Exchange of notes at Bogota October 6, 1959; entered into force October 6, 1959.

10 UST 1799; TIAS 4337; 358 UNTS 145.

#### Amendments:

April 26, 1961 (12 UST 516; TIAS 4747; 407 UNTS 285).

September 6 and 8, 1961 (13 UST 204; TIAS 4962; 442 UNTS 334).

November 9 and 20, 1961 (12 UST 3124; TIAS 4911; 433 UNTS 377).

January 31 and February 14, 1962 (13 UST 262; TIAS 4970; 445 UNTS 362).

June 20, 1962 (13 UST 1323; TIAS 5088; 458 UNTS 344).

Agricultural commodities agreement with exchange of notes of March 29 and April 15, 1963. Signed at Bogota March 27, 1963; entered into force March 27, 1963.

14 UST 1502; TIAS 5450; 489 UNTS 289.

#### Amendment:

October 11 and 25, 1963 (15 UST 146; TIAS 5531; 511 UNTS 313).

Agricultural commodities agreement with exchange of notes of October 8, 1964 and February 11, 1965. Signed at Bogota October 8, 1964; entered into force October 8, 1964.

16 UST 683; TIAS 5797; 579 UNTS 3.

Agricultural commodities agreement with exchange of notes. Signed at Bogota March 10, 1966; entered into force March 10, 1966.

17 UST 1965; TIAS 6138; 674 UNTS 139.

Agricultural commodities agreement with annex. Signed at Bogota May 31, 1968; entered into force May 31, 1968.

19 UST 6031; TIAS 6563; 702 UNTS 3.

Agricultural commodities agreement with annex. Signed at Bogota March 4, 1970; entered into force March 4, 1970.

22 UST 1618; TIAS 7189; 806 UNTS 255.

#### Amendment:

April 19, May 4 and 12, 1971 (24 UST 412; TIAS 7553; 898 UNTS 335).

#### Related agreements:

April 24, 1973 (24 UST 1056; TIAS 7623).

May 11, 1973 (24 UST 1633; TIAS 7667).

December 11, 1973 (25 UST 180; TIAS 7781).

April 22, 1974 (25 UST 627; TIAS 7812).

Agricultural commodities agreement with annex. Signed at Bogota June 26, 1972; entered into force June 26, 1972.

24 UST 751; TIAS 7580.

#### Amendments:

June 26 and 28, 1972 (24 UST 761; TIAS 7580).

August 16 and September 1, 1972 (24 UST 764; TIAS 7580).

### AGRICULTURE

Agreement for the eradication of foot-and-mouth disease in the areas adjacent to the Colombian-Panamanian border, with annex. Signed at Bogota August 8, 1979; entered into force October 10, 1979.

33 UST 1643; TIAS 10138.

### AMITY (See also COMMERCE)

Treaty for the settlement of differences arising out of the events which took place on the Isthmus of Panama in November 1903. Signed at Bogota April 6, 1914; entered into force March 1, 1922.

42 Stat. 2122; TS 661; 6 Bevans 900; 9 LNTS 301.

### ATOMIC ENERGY

Agreement providing for a grant for the acquisition of nuclear training and research equipment and materials. Exchange of notes at Bogota July 31, 1959 and January 11, 1960; entered into force January 11, 1960.

11 UST 138; TIAS 4421; 371 UNTS 37.

Agreement for cooperation concerning civil uses of nuclear energy, with annex and ex-

change of notes. Signed at Bogota January 8, 1981; entered into force September 7, 1983.

TIAS 10722.

### AVIATION

Air transport agreement and exchanges of notes. Signed at Bogota October 24, 1956; entered into force provisionally January 1, 1957.

14 UST 429; TIAS 5338; 476 UNTS 77.

#### Amendments:

October 23, 1968 (19 UST 7501; TIAS 6593; 701 UNTS 386).

October 16 and 22, 1981 and April 21, 1982 (34 UST 1152; TIAS 10404).

#### Related agreement:

October 18, 1996 and July 1, 1997.

Agreement relating to the sale of six C-47 aircraft to Colombia for civilian cargo and passenger service. Signed at Bogota April 21, 1976; entered into force April 21, 1976.

27 UST 4317; TIAS 8453; 1071 UNTS 73.

### COMMERCE

Treaty of peace, amity, navigation, and commerce, with additional article.<sup>1</sup> Signed at Bogota December 12, 1846; entered into force June 10, 1848.

9 Stat. 881; TS 54; 6 Bevans 868.

#### NOTE:

<sup>1</sup> Article 33 terminated by the United States effective July 1, 1916, in accordance with the Seamen's Act (38 Stat. 1164).

### CONSULS (See also COMMERCE)

Consular convention.<sup>1</sup> Signed at Washington May 4, 1850; entered into force October 30, 1851.

10 Stat. 900; TS 55; 6 Bevans 882.

#### NOTE:

<sup>1</sup> Article III, paragraphs 8 and 11, terminated by the United States as of July 1, 1916 in accordance with the Seamen's Act (38 Stat. 1164).

### COPYRIGHT (See APPENDIX)

### CUSTOMS

Agreement relating to reciprocal customs privileges for consular officers. Exchange of notes at Washington May 9 and 10, 1968; entered into force May 10, 1968.

19 UST 4864; TIAS 6491; 698 UNTS 237.

**COLOMBIA (Cont'd)****DEFENSE**

Agreement relating to the procurement of strategic materials. Exchange of notes at Bogota March 29, 1943; entered into force March 29, 1943.

58 Stat. 1546; EAS 442; 6 Bevans 954; 124 UNTS 139.

Military assistance agreement. Exchange of notes at Bogota April 17, 1952; entered into force April 17, 1952.

3 UST 3690; TIAS 2496; 174 UNTS 15.

Agreement for performance by members of Army, Navy, and Air Force missions of duties of military assistance advisory group specified in article V of military assistance agreement of April 17, 1952. Exchange of notes at Bogota July 13 and September 16, 1955; entered into force September 20, 1955.

6 UST 3904; TIAS 3393; 256 UNTS 221.

Agreement providing for disposition of equipment and materials furnished by the United States under the military assistance agreement of April 17, 1952. Exchange of notes at Bogota February 22 and March 14, 1956; entered into force March 14, 1956.

7 UST 475; TIAS 3531; 270 UNTS 392.

Agreement relating to the furnishing of military equipment, materials, and services. Exchange of notes at Bogota April 3, 1961; entered into force April 3, 1961.

12 UST 492; TIAS 4740; 407 UNTS 3.

Agreement relating to the deposit of ten percent of the grants of military assistance and excess defense articles given by the United States with related aide memoire. Exchange of notes at Bogota August 25, 1972; entered into force August 25, 1972; effective February 7, 1972.

23 UST 3149; TIAS 7492; 898 UNTS 171.

Agreement concerning general security of military information. Exchange of notes at Bogota December 16, 1981; entered into force December 16, 1981.

33 UST 4444; TIAS 10315.

Memorandum of agreement on the exchange of naval personnel. Signed at Bogota and Washington March 8 and April 30, 1985; entered into force April 30, 1985.

TIAS 11255.

Memorandum of understanding concerning Colombian integration into the Caribbean Basin Radar Network (CBRN). Signed at Bogota February 22, 1989; entered into force February 22, 1989.

TIAS 12282.

**ECONOMIC AND TECHNICAL COOPERATION**

Agreement for a cooperative program of agriculture and natural resources in Colombia. Exchange of notes at Bogota May 25 and June 9, 1953; entered into force June 9, 1953.

4 UST 1601; TIAS 2827; 213 UNTS 3.

Agreement for interchange of technical knowledge and skills and related activities for development of Cauca Valley region. Exchange of notes at Bogota July 29 and November 15 and 28, 1955; entered into force November 28, 1955.

6 UST 6035; TIAS 3451; 241 UNTS 39.

General agreement for economic, technical and related assistance. Signed at Bogota July 23, 1962; entered into force July 23, 1962.

13 UST 1778; TIAS 5123; 458 UNTS 123.

Agreement concerning the establishment of an Americas Account and Administering Council. Signed at Bogota June 18, 1993; entered into force June 18, 1993.

TIAS

Agency for International Development:  
December 24, 1975 (28 UST 179; TIAS 8467; 1071 UNTS 31).

March 12, 1976 (28 UST 1419; TIAS 8515).  
April 22, 1976 (28 UST 1438; TIAS 8516; 1071 UNTS 79).

June 14, 1976 (28 UST 1515; TIAS 8519; 1071 UNTS 155).

October 19, 1976 (28 UST 8273; TIAS 8760).

October 19, 1976 (28 UST 8291; TIAS 8761).

November 29, 1976 (28 UST 8709; TIAS 8768).

November 29, 1976 (28 UST 8748; TIAS 8769; 1095 UNTS 3).

**EDUCATION**

Agreement for financing certain educational exchange programs. Exchange of notes at Bogota June 12, 1967 and March 8, 1971; entered into force March 11, 1971.

22 UST 1705; TIAS 7198; 808 UNTS 368.

**EMPLOYMENT**

Agreement relating to the employment of dependents of official government employees. Exchange of notes at Bogota March 30 and May 25, 1982; entered into force May 25, 1982.

TIAS 10729.

**ENVIRONMENTAL COOPERATION**

Agreement for cooperation in the Global Learning and Observations to Benefit the Environment (GLOBE) Program, with appendices.

Signed at Washington October 28, 1998; entered into force October 28, 1998.  
TIAS

**EXTRADITION**

Extradition treaty, with annex. Signed at Washington September 14, 1979; entered into force March 4, 1982.

TIAS

**FINANCE**

Agreement relating to investment guarantees. Exchange of letters at Bogota October 5, 1962; entered into force October 5, 1962.

13 UST 2465; TIAS 5210; 459 UNTS 191.

Investment incentive agreement. Exchange of notes at Washington April 3, 1985; entered into force April 3, 1985.

TIAS 12043.

Amendment:

July 18 and August 19, 1985 (TIAS 12043).

Agreement regarding the reduction of certain debts related to foreign assistance owed to the Government of the United States and its agencies, with appendices. Signed at Washington December 15, 1992; entered into force January 14, 1993.

NP

Amendments:

June 1 and 30, 1993 (NP).

July 2 and 19, 1993 (NP).

**FISHERIES**

Agreement on certain fishing rights in implementation of the treaty and exchange of notes of September 8, 1972 (TIAS 10120). Exchange of notes at Bogota October 24 and December 6, 1983; entered into force December 6, 1983; effective March 1, 1984.

TIAS 10842.

**HIGHWAYS**

Agreement for cooperation in the construction of the Colombia segment of the Darien Gap Highway. Signed at Washington May 6, 1971; entered into force May 6, 1971.

22 UST 617; TIAS 7112; 793 UNTS 3.

**JUDICIAL ASSISTANCE**

Procedures for mutual assistance in the administration of justice in connection with the Lockheed Aircraft Corporation matter. Signed

**COLOMBIA (Cont'd)**

at Washington April 22, 1976; entered into force April 22, 1976.  
27 UST 1059; TIAS 8244.

Related agreements:  
July 7 and 15, 1980 (32 UST 1921; TIAS 9809; 1234 UNTS 423).  
August 28 and September 10, 1980 (32 UST 2599; TIAS 9860; 1274 UNTS 261).

**MAPPING**

Arrangement covering the accomplishment of aerial photographic coverage of Colombia with annexes. Signed at Bogota July 4, 1975; entered into force July 4, 1975.  
28 UST 1063; TIAS 8493.

Cooperative arrangement for the production of topographic maps of Colombia, with annexes. Signed at Washington and Bogota April 21 and 28, 1986; entered into force April 28, 1986.  
NP

**MISSIONS, MILITARY**

Agreement concerning an army mission, a naval mission, and an air force mission of the United States armed forces in Colombia. Signed at Bogota October 7, 1974; entered into force April 16, 1975.  
29 UST 2901; TIAS 8986; 1148 UNTS 75.

**NARCOTIC DRUGS**

Agreement relating to cooperation to curb the illegal traffic in narcotics. Exchange of notes at Bogota July 21 and August 6, 1980; entered into force August 6, 1980.  
32 UST 2301; TIAS 9838; 1274 UNTS 255.

Memorandum of understanding concerning cooperation in the seizure and forfeiture of property and proceeds of illicit trafficking in narcotic drugs. Signed at Bogota July 24, 1990; entered into force July 24, 1990.  
TIAS 12417.

Mutual cooperation agreement to combat, prevent and control money laundering arising from illicit activities. Signed at San Antonio February 27, 1992; entered into force February 27, 1992.  
TIAS 12450.

Agreement to suppress illicit traffic by sea. Signed at Bogota February 20, 1997; entered into force February 20, 1997.  
TIAS

Supplemental memorandum through which mechanisms are established for implementing the July 24, 1990 memorandum of understand-

ing concerning the transfer of forfeited assets. Signed at Washington October 28, 1998; entered into force October 28, 1998.  
TIAS

**PEACE CORPS**

Agreement for using volunteers to carry out social and economic development projects in Colombia. Signed at Bogota April 2, 1963; entered into force July 12, 1963.  
26 UST 1764; TIAS 8134; 1006 UNTS 7.

**POSTAL MATTERS**

Agreement relating to the exchange of money orders. Exchange of letters at Bogota and Washington July 27, August 15 and 24, September 7, November 26 and December 7 and 20, 1935, and January 11, 1936; operative January 1, 1936.  
169 LNTS 79.

Parcel post agreement. Signed at Bogota January 31 and at Washington February 7, 1939; operative April 1, 1939.  
53 Stat. 2136; Post Office Department print; 196 LNTS 53.

International express mail agreement, with detailed regulations. Signed at Washington and Bogota June 13 and July 7, 1983; entered into force September 3, 1983.  
TIAS 10738.

**PUBLICATIONS**

Agreement relating to the exchange of official publications. Exchange of notes at Washington July 15 and 26, 1949; entered into force July 26, 1949.  
63 Stat. 2799; TIAS 2048; 6 Bevans 998; 73 UNTS 105.

**SCIENTIFIC COOPERATION**

Memorandum of understanding for scientific and technical cooperation in the earth sciences. Signed at Bogota June 22, 1984; entered into force June 22, 1984.  
TIAS 11206.

**TAXATION**

Agreement for relief from double taxation on earnings from operations of ships and aircraft. Exchange of notes at Washington August 1, 1961; entered into force December 11, 1961.  
12 UST 3141; TIAS 4916; 433 UNTS 123.

Amendment:  
October 16, 1987 (TIAS 11563).

**TELECOMMUNICATION**

Agreement relating to radio communications between amateur stations on behalf of third parties. Exchange of notes at Bogota November 16 and 29, 1963; entered into force December 29, 1963.  
14 UST 1754; TIAS 5483; 494 UNTS 49.

Agreement relating to the reciprocal granting of authorizations to permit licensed amateur radio operators of either country to operate their stations in the other country. Exchange of notes at Bogota October 19 and 28, 1965; entered into force November 28, 1965.  
16 UST 1742; TIAS 5899; 574 UNTS 109.

**TERRITORIAL STATUS (See also FISHERIES)**

Treaty concerning the status of Quita Sueño, Roncador and Serrana, with exchange of notes. Signed at Bogota September 8, 1972; entered into force September 17, 1981.  
33 UST 1405; TIAS 10120; 1307 UNTS 379.

## NOTE:

<sup>1</sup> With understanding.

**TRADE (See also COMMERCE)**

Memorandum of understanding setting forth mutual trade concessions and contributions to the multilateral trade negotiations, and related letters of January 28 and June 30, 1980. Signed at Bogota April 23, 1979; entered into force October 3, 1981.  
33 UST 4459; TIAS 10316.

Agreement relating to trade in cotton textiles. Signed at Washington April 3, 1992; entered into force April 3, 1992; effective January 1, 1992.  
NP

**VISAS**

Agreement relating to the extension of the validity of nonimmigrant visas. Exchange of notes at Bogota June 13 and 26, 1956 and May 22, 1957; entered into force June 21, 1957.  
10 UST 1250; TIAS 4263; 354 UNTS 21.

Amendment:  
June 5 and 11, 1957 (10 UST 1250; TIAS 4263; 354 UNTS 29).

**WEATHER STATIONS**

Agreement relating to the re-establishment, operation, and maintenance of the rawinsonde observation stations at Bogota and on San Andres Island, with memorandum of arrangement. Exchange of letters at Bogota April 28 and Sep-

**COLOMBIA (Cont'd)**

tember 8, 1981; entered into force September  
8, 1981.  
TIAS 12377.